CANADA

LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE

SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

5

ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE AU CANADA

5

ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE

AU CANADA


LIBRARY
MAY 23 1978
UNIVERSITY OF TORONTO

TOME 5

ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE AU CANADA

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

Tome 1

La gestion de la fonction publique

1: UN PLAN DE GESTION
2: LA GESTION FINANCIÈRE
3: LA GESTION DU PERSONNEL
4: MÉTHODES ET TRAVAIL DE BUREAU

Tome 2

Les services auxiliaires du gouvernement

5: PROPRIÉTÉS IMMOBILIÈRES
6: SERVICES D'APPROVISIONNEMENT
7: TRANSPORT
8: TÉLÉCOMMUNICATIONS
9: ÉDITION ET IMPRESSION
10: «FAIRE» OU «FAIRE FAIRE»?
11: SERVICES JURIDIQUES

Tome 3

12: RECHERCHES ÉCONOMIQUES ET STATISTIQUES
13: SERVICES D'INFORMATION

Les services destinés au public

14: SERVICES D'ENSEIGNEMENT
15: SERVICES DE SANTÉ
16: PRÊTS, GARANTIE ET ASSURANCE
17: LES POSTES
18: SERVICES DIVERS

Tome 4

Secteurs particuliers de l'administration

19: SOCIÉTÉ RADIO-CANADA
20: MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE
21: MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES
22: LE NORD CANADIEN
23: LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET SES APPLICATIONS

Tome 5

24: ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE AU CANADA



CANADA

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

J. GRANT GLASSCO
F.-EUGÈNE THERRIEN
WATSON SELLAR

A Son Excellence

LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL

Qu'il plaise à Votre Excellence

Nous, les Commissaires constitués en commission royale d'après les dispositions du décret en conseil du 16 septembre 1960 pour enquêter et faire rapport sur l'organisation et les modes de fonctionnement des ministères et organismes du Gouvernement du Canada et pour faire des recommandations au sujet des questions plus spécifiquement énoncées dans le décret du 16 septembre 1960: Avons l'honneur de présenter à Votre Excellence le rapport que voici.

J. Grant Glassco

PRÉSIDENT

F. Eugène Therrien

Watson Sellar.

Le 28 février 1963



Élisabeth Deux

PAR LA GRÂCE DE DIEU ⚜

Reine

DU ROYAUME-UNI, DU
CANADA ⚜ ET DE SES AUTRES
ROYAUMES ET TERRITOIRES,
CHEF DU COMMONWEALTH,
DÉFENSEUR DE LA FOI ⚜

P. Kerwin

SUPPLÉANT DU GOUVERNEUR GÉNÉRAL

E. A. Driedger

SOUS-PROCUREUR GÉNÉRAL

A TOUS CEUX À QUI LES PRÉSENTES PARVIENDRONT OU QU'ICELLES POURRONT DE QUELQUE MANIÈRE CONCERNER,

Salut

VU les dispositions de la première partie de la Loi sur les enquêtes, au chapitre 154 des Statuts revisés du Canada, 1952, en vertu desquelles Son Excellence le Gouverneur en conseil, par le décret C.P. 1960-1269 du seizième jour de septembre de l'an de grâce mil neuf cent soixante, dont copie est ici jointe, a autorisé la nomination de nos Commissaires, y et ci-après désignés, pour qu'ils fassent enquête et rapport sur l'organisation et le mode de fonctionnement des ministères et organismes du Gouvernement du Canada et qu'ils y recommandent les modifications qui, à leur avis, favoriseraient le mieux l'efficacité, l'économie et l'amélioration de la conduite des affaires de l'État et surtout, mais sans restreindre la portée générale de ce qui précède, qu'ils fassent rapport sur les mesures à prendre pour les fins suivantes:

- Supprimer le double emploi et le chevauchement des services;
- Supprimer le travail inutile ou non économique;
- Assurer l'efficacité ou réaliser des économies grâce à une plus ample décentralisation du travail et de l'administration;
- Assurer une meilleure direction des ministères et organismes, ou d'une partie de ces derniers, en tenant compte de l'organisation des méthodes de travail, des pouvoirs et responsabilités définis et des mesures relatives à la formation;
- Tirer meilleur parti des mesures visant le budget, la comptabilité et autres questions financières en vue d'instaurer, dans les ministères et organismes, une direction plus efficace et plus économique;
- Assurer une efficacité plus grande et réaliser des économies en modifiant les relations entre les ministères et organismes du gouvernement, d'une part, et le conseil du Trésor et tout autre organisme central de régie ou de service du gouvernement d'autre part; et
- Assurer l'efficacité ou réaliser des économies au moyen d'une nouvelle répartition ou d'un regroupement des services de la fonction publique,

et a conféré à Nosdits Commissaires certains droits, pouvoirs et privilèges, comme on pourra mieux en juger en se reportant audit décret.

SACHEZ DONC MAINTENANT que, de et par l'avis de Notre Conseil privé pour le Canada, Nous nommons, constituons et désignons par Notre présente proclamation, M. J. Grant Glassco, de la ville de Toronto, en la province d'Ontario; M. Robert Watson Sellar, de la ville d'Ottawa, en la province d'Ontario; et M. F.-Eugène Therrien, de la ville de Montréal, en la province de Québec, pour agir à titre de Nos Commissaires dans la poursuite de ladite enquête.

POUR, par lesdits J. Grant Glassco, Robert Watson Sellar et F.-Eugène Therrien, détenir et exercer lesdites fonctions et en jouir, durant Notre bon plaisir, avec les droits, pouvoirs, privilèges et émoluments attachés, de droit et en vertu de la loi, auxdites fonctions.

ET NOUS ordonnons, par les présentes, que la portée de l'enquête ne s'étende pas à l'institution du Parlement.

ET NOUS autorisons, par les présentes, Nosdits Commissaires à exercer tous les pouvoirs que leur confère l'article 11 de la Loi sur les enquêtes et à recevoir, dans toute la mesure possible, l'aide des ministères et organismes du gouvernement.

ET NOUS autorisons, par les présentes, Nosdits Commissaires à adopter les moyens et méthodes qu'ils jugeront au besoin utiles pour la poursuite régulière de l'enquête et à siéger aux dates et aux endroits, au Canada, qu'ils pourront décider à l'occasion.

ET NOUS autorisons, par les présentes, Nosdits Commissaires à retenir au besoin les services des avocats, du personnel et des conseillers techniques à des taux de rémunération et de remboursement sujets à l'approbation du Trésor.

ET NOUS demandons et ordonnons, par les présentes, à Nosdits Commissaires de faire rapport au Gouverneur en conseil tout en ayant soin de présenter des rapports provisoires au fur et à mesure de l'enquête, le rapport définitif devant être présenté dans un délai de deux ans.

ET NOUS demandons et ordonnons, par les présentes, à Nosdits Commissaires de déposer au bureau de l'Archiviste fédéral les documents et registres de la Commission, aussitôt qu'il sera raisonnablement possible de le faire après la conclusion de l'enquête.

ET DE PLUS NOUS nommons M. J. Grant Glassco président de ladite Commission.

EN FOI DE QUOI, Nous avons fait émettre Nos présentes Lettres Patentes et à icelles fait apposer le Grand Sceau du Canada.

TÉMOIN: L'honorable Patrick Kerwin, juge en chef du Canada et suppléant de Notre fidèle et bien-aimé major-général George-Philias Vanier, Compagnon de Notre Ordre du Service Distingué, à qui Nous avons décerné Notre Croix Militaire et Notre Décoration des forces canadiennes, Gouverneur général et Commandant en chef du Canada.

A OTTAWA, ce vingt-septième jour de septembre en l'an de grâce mil neuf cent soixante, le neuvième de Notre Règne.

Par ordre,

LE SOUS-SECRÉTAIRE D'ÉTAT,

C. Stein

Publié par
ROGER DUHAMEL, M.S.R.C.
Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la Papeterie
Ottawa, Canada

En vente chez l'Imprimeur de la Reine à Ottawa,
et dans les librairies du Gouvernement fédéral
dont voici les adresses:

OTTAWA
Édifice Daly, angle Mackenzie et Rideau

TORONTO
Édifice Mackenzie, 36 est, rue Adelaide

MONTRÉAL
Édifice Æterna-Vie, 1182 ouest, rue Ste-Catherine

ou chez votre libraire

Des exemplaires sont à la disposition des intéressés
dans toutes les bibliothèques publiques du Canada.

Prix $5.00 N° de catalogue Z1-1960/4-5F

PRÉSENTATION: PAUL ARTHUR AND ASSOCIATES LIMITED • OTTAWA • CANADA

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS

Dans les précédents rapports, vos commissaires ont exprimé aux directeurs des groupes d'étude et à leurs collaborateurs leur vive appréciation des services qu'ils ont rendus à la commission. Ils ont aussi remercié de leur aide les membres des comités consultatifs, dont un grand nombre ont offert leurs services à titre bénévole.

Vos commissaires désirent maintenant témoigner au personnel de l'administration leur reconnaissance du dévouement avec lequel ils ont surveillé et coordonné les travaux de la commission et la rédaction des rapports. En effet, les journées ont souvent été bien longues et les congés sacrifiés au devoir. Dans l'exécution de leur mandat, vos commissaires ont été beaucoup aidés par la compétence de ce groupe de collaborateurs et par la qualité exceptionnelle de leur travail.

PERSONNEL DIRIGEANT

Directeur général

M. Ronald S. Ritchie, B.A., M.A., adjoint exécutif du conseil d'administration de l'*Imperial Oil Limited*, Toronto

Directeur des recherches

M. F. A. Milligan, B.A., M.A., *ministère de la Production de défense* et *Bureau du Conseil privé*, Ottawa

Rédacteur en chef

M. J. E. Hodgetts, B.A., M.A., PH.D., professeur de sciences politiques à l'*Université Queen's*, Kingston, Ontario

Secrétaire général

M. Raoul Grenier, B.A., M.A., *ministère des Travaux publics*, Ottawa

RECHERCHES ET RÉDACTION

Directeur des recherches sur l'organisation
M. D. R. Yeomans, B.A.SC., P.ENG., R.I.A., *Urwick, Currie Limited*, Toronto

Coordonnateurs de la recherche et rédacteurs adjoints
MM. Hugh R. Hanson, B.A., Toronto
Henry O. R. Hindley, M.A., Ottawa
Ronald Jaeggin, B.ENG., M.B.A., *Urwick, Currie Limited*, Toronto
Jacques La Rivière, L.SC.POL., *Banque Canadienne Nationale*, Montréal
Mark McClung, B.A. (Alberta), B.A. (Oxon.), Ottawa
Henry A. Meredith, B.A., *ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration*, Ottawa
N. Glenn Ross, B.A., C.A., *McDonald, Currie & Co.*, Ottawa

Bibliothécaire
Mlle Susan McCorquodale, M.A., ECON., Ottawa

Certaines personnes, dont le nom ne figure pas dans les remerciements qui précèdent les divers rapports, ont prêté leur concours à la commission à diverses reprises au cours de l'enquête. Voici la liste de ces personnes:

Mlle M. B. Chadwick, Montréal
MM. John J. Deutsch, B.COM., LL.D., *Université Queen's*, Kingston, Ontario
Wm. C. Hood, M.A., PH.D., *Université de Toronto*, Toronto
H. J. B. Nevitt, B.A., S.C., M.ENG., Toronto
E. G. Pleva, M.A., PH.D., *Université de Western Ontario*, London, Ontario
O. M. Solandt, O.B.E., M.A., M.D., LL.D., F.R.S.C., Montréal

Vos commissaires tiennent aussi à remercier les nombreux bibliothécaires de la capitale et d'ailleurs de l'empressement avec lequel ils les ont aidés, en mettant leurs connaissances et leur documentation à la disposition de la commission. La commission s'est peut-être singularisée par ses vastes besoins de données et de renseignements et il convient de rendre un témoignage public à la politique libérale en matière de prêts adoptée par la Bibliothèque nationale, la Bibliothèque du Parlement, et les bibliothèques des ministères et des universités, et par les bibliothèques publiques. La rapidité des services fournis par ces bibliothèques et l'empressement de leur personnel font honneur à la profession de bibliothécaire.

SERVICE DE RÉDACTION EN LANGUE FRANÇAISE

MM. Gérard Audcent, diplômé H.É.C. (Paris), *Société Radio-Canada*, Ottawa
Jacques La Rivière, L.SC.POL., *Banque Canadienne Nationale*, Montréal

Pierre A. Babineau, *Bureau des traductions, Secrétariat d'État du Canada*, Ottawa
R. Bédard, C.R., *ministère de la Justice*, Ottawa
Wilfrid Bériault, *Département des impressions et de la papeterie publiques*, Ottawa
Lucien Brière, B.A., Montréal
Mme Huguette Gavrel, *Cours Claudel*, Ottawa
M. Guy A. Gavrel, L.ÈS.L. (Sorbonne), *Conseil national de recherches*, Ottawa
Mlle Claire Gingras, *Bureau des traductions, Secrétariat d'État du Canada*, Ottawa

MM. Hubert Gratton, *Commission du service civil*, Ottawa
Maurice Henri, M.A., Montréal
Pierre Joanis, *Département des impressions et de la papeterie publiques*, Ottawa
Gérard Larose, C.A., L.S.C., *McDonald Currie & Co.*, Québec
R.-A. Rompré, *Département des impressions et de la papeterie publiques*, Ottawa
Rolland Thérien, *Commission du service civil*, Ottawa

ADMINISTRATION

Chef des services de l'administration
M. Laurent C. Lafleur, C.G.A., *Secrétariat d'État du Canada*, Ottawa

Chef des services de bureau
M. John A. Sim

Comptable
M. Harry A. Wilson

Chef du service des dossiers
M. Joseph Dawson

Chef du centre de sténographie
Mme Thérèse Huot

PERSONNEL SUPÉRIEUR DU SERVICE DE SECRÉTARIAT

Mme Margaret Conlon
Mlle Suzanne Blais
Mme G. A. Wilson
Mlle Ruth Robinson
Mme F. Allard
Mme E. Dew

PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION, STÉNOGRAPHES ET EMPLOYÉS DE BUREAU

Mme Irene Aldrich
MM. A. L. Bellinger
Jean-Paul Blais
F. C. Blanchard
Mlles I. C. Brown
Sandra Bruer
Mmes Hazel Buck
Geneva Caron
Edith Chapman
E. A. Cleary
Rhoda Clubbe
Mlle Dolores Cunningham
Mmes Juliette Cunningham
Betty Curtin
Mlle E. M. Daoust
Mme L. Deslauriers
M. Arthur Dickson
MM. M. Dionne
J. F. Dubois
Mme M. A. A. Esmonde
Mlle Odile Éthier
Mmes Lucienne Frost
Madeline Gamble
Jean Holtby
Mlle Susan Kernohan
Mme Betty Larabie
M. Rhéal Larche
Mmes Gertrude Leblanc
Carmen Leroux
M. Jack MacDonald
Mlles Jean MacDonald
P. K. McCarthy
Mmes Corilla Morin
Germaine Murphy
Mme Jacqueline Nasso
Mlles Margaret O'Doherty
Madeleine Ouimet
Audry Patterson
P. Ramsay
Mmes Joyce Rankin
Berthe Rattey
Gisèle Rivet
Gladys Roy
M. G. Sincennes
Mlle Marilyn Soper
Mme Rose Soublière
MM. G. Trudeau
George Welch
Mme Georgette Wells
M. Alex J. Wylie

24 ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE AU CANADA

RAPPORT 24: ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE AU CANADA

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA
COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

TABLE DES MATIÈRES

1

INTRODUCTION

L'organisation d'une entreprise suppose plus que le simple rassemblement d'un groupe d'individus; elle comporte aussi un agencement systématique des rapports qui lient ces individus entre eux. Étudier l'organisation de l'administration fédérale au Canada, c'est donc examiner un ensemble complexe de définitions énonçant les attributions et les responsabilités de chaque fonctionnaire ainsi que la structure hiérarchique dans laquelle il se situe. En somme, organiser c'est l'art de faire exécuter le travail nécessaire, là où il faut, par le personnel le plus apte.

Il est évident que le titre—*Organisation de l'administration fédérale au Canada*—celui du dernier rapport qu'ont à soumettre vos commissaires, aurait tout aussi bien pu être celui de l'un ou de l'autre des quatre premiers tomes. Ces volumes contiennent des constatations et des recommandations qui portent parfois sur des questions de méthode, mais c'est bien la structure hiérarchique de l'administration qui en constitue le fil conducteur, car la mise au point et l'application au sein de la fonction publique des meilleures techniques de travail dépendent, en dernière analyse, d'une bonne organisation, au sens où ce terme est employé dans le présent rapport.

Dans les rapports précédents, l'appareil administratif a été scruté dans ses éléments constitutifs: organisation des rouages financiers, du personnel et du travail de bureau; organisation des services auxiliaires dont dépendent pour certains besoins les divers ministères et organismes; organisation des services destinés au public; organisation, enfin, de certains secteurs particuliers de l'administration. Il reste maintenant à considérer l'organisation de la

fonction publique dans son ensemble et à tracer le schéma d'une structure cadrant avec les concepts de gestion formulés par vos commissaires dès leur premier rapport, intitulé *Un plan de gestion.*

La formulation de ce concept fournira l'occasion de proposer certaines modifications à la structure actuelle de l'administration. Mais, ces propositions étant, en somme, subordonnées à la thèse principale du présent rapport, elles ne seront pas détachées du contexte comme l'ont été celles de certains autres rapports. On s'inspirera plutôt du modèle fourni par le premier texte, qui lui aussi contenait l'énonciation d'un concept général. On retrouvera ces propositions dans un appendice—*Récapitulation des mesures proposées en vue d'une réorganisation administrative*—où sont réunies toutes les recommandations formulées par vos commissaires dans leurs divers rapports.

Il existe, bien entendu, une affinité étroite entre le présent rapport et le premier. Dans l'exposé de leur plan de gestion, vos commissaires ont dû tenir compte de certains facteurs: cadres de la fonction publique, caractère politique de l'administration, étapes de sa croissance et conséquences de la transformation qui en résulte. L'influence de ces facteurs sur la structure de l'administration est non moins déterminante. Il serait superflu de répéter ici ce qui a été dit de ces facteurs, mais leur influence sera démontrée dans les pages qui suivent.

CRITÈRES

De l'avis de vos commissaires l'administration fédérale doit avant tout répondre aux besoins et aux aspirations du public et reconnaître que l'appareil administratif n'est qu'un moyen d'atteindre des fins qui le transcendent. La structure administrative doit donc répondre à un premier critère politique qui lui est externe, et n'accorder qu'une importance moindre à ses buts secondaires, internes et administratifs ceux-ci, qui consistent à faciliter le travail de la fonction publique. La distinction qui vient d'être faite est utile—elle est même nécessaire à des fins d'analyse—mais au fond, elle demeure artificielle, puisque le moyen administratif trouve sa sanction dans la raison politique, qui n'est autre que la volonté du public.

Dans l'accomplissement de la tâche qui leur a été confiée, vos commissaires ont attaché une importance primordiale à cette interdépendance des aspects politique et administratif, interne et externe de la fonction publique. Par rapport à la structure administrative, elle confère un intérêt tout particulier à la fonction du ministre, puisque celui-ci est chargé de la double responsabilité de donner suite à la volonté du public, exprimée par les voies politiques, et d'exercer le pouvoir exécutif. Les principaux problèmes à résoudre en matière d'organisation administrative se rattachent donc à la fonction de

ministre. En effet, l'expansion rapide de l'activité gouvernementale nécessite une réorganisation structurelle, permettant une plus grande délégation d'autorité, tout en conservant au ministre un contrôle effectif de son administration en rapport avec la responsabilité que la tradition rattache à son poste. De même, la diversification accentuée des entreprises gouvernementales nécessite un nouvel examen de leur répartition entre les différents ministères, afin d'assurer à chacune la direction dont elle a besoin et de combiner cette activité en un tout logique et équilibré.

La présente étude traitera donc d'abord du rôle individuel et collectif des ministres dans la direction de la fonction publique. Ceci mènera logiquement à l'examen de la répartition des responsabilités parmi les ministres, des différentes façons d'assurer la fonction exécutive et de la variation correspondante du rôle ministériel dans le contrôle de l'administration. On passera ensuite à l'examen des problèmes découlant de l'ampleur, de la variété et de la dispersion géographique de l'activité gouvernementale, et on appliquera les deux critères d'adaptabilité aux besoins du public et d'efficacité de fonctionnement jusqu'à l'échelon de l'exécution sur place des tâches administratives. Les quatre chapitres qui suivent renferment donc le tracé d'une structure qui, de l'avis de vos commissaires, répond aux besoins actuels de l'administration fédérale.

Enfin, l'enquête a révélé de façon de plus en plus nette que les pressions nées de l'évolution de la fonction publique ont non seulement créé le besoin d'un concept nouveau pour l'administration, mais elles imposent une trop lourde charge aux organes établis par lesquels le public exerce son contrôle sur l'activité administrative. Certaines recommandations formulées par vos commissaires devraient atténuer cette charge, mais il n'est pas du ressort de la Commission de mesurer la gravité du problème, ni de proposer les moyens d'y remédier. Il sera peut-être inopportun, cependant, de terminer le présent rapport en exposant, sous la rubrique *L'administration fédérale et le public,* la situation révélée par l'enquête.

L'ADMINISTRATION: ENTREPRISE BIEN ÉTABLIE

En étudiant les problèmes d'organisation dont il est question dans leurs divers rapports, de même qu'en formulant certaines propositions pour y remédier, vos commissaires n'ont pas perdu de vue certaines considérations importantes qui influent directement sur la valeur de leurs jugements et des recommandations qui en découlent.

D'abord, l'enquête avait pour objet, non pas de concevoir pour le Canada un appareil administratif d'une grande perfection théorique, mais bien de pro-

poser les moyens d'améliorer un organisme vaste, complexe et déjà solidement établi.

Le problème a donc été abordé sur le plan concret. Il ne faudrait pas, par une application trop empressée des principes de l'organisation, nuire à un organisme sain et bien développé qui, en dépit d'une certaine confusion apparente, fonctionne plutôt bien grâce à des conventions tacites de travail reconnues par tous ses membres. Lorsqu'on envisage une nouvelle distribution des fonctions, il faut donc tenir compte du ralentissement d'activité qui peut résulter du bouleversement des routines établies.

Par contre, un organisme mal constitué ou peu adapté aux conditions sociales donnera rarement son plein rendement. On acceptera, en tels cas, une certaine dislocation momentanée afin de réaliser des améliorations durables. Il convient donc de bien peser le pour et le contre. Par analogie, vos commissaires assimilent leur rôle à celui d'un Greber chargé du réaménagement de la capitale, plutôt qu'à celui d'un Nyemeier créateur d'une nouvelle capitale pour le Brésil.

Les pratiques adoptées dans d'autres pays, dotés de constitutions diverses, sont dictées par des conditions historiques très différentes; elles répondent à des besoins économiques et sociaux qui leur sont bien propres et elles n'ont peut-être pas leur place dans le contexte canadien. Cependant, lorsque deux pays partagent un même héritage culturel et que leur développement a suivi des voies parallèles, l'expérience acquise par l'un peut souvent être utile à l'autre. Prétendre que les structures et les procédures qui ont fait leurs preuves à l'étranger ne sauraient trouver d'application au Canada serait donc pure folie. Dans certains domaines, l'administration canadienne fait œuvre de pionnier, mais il en est d'autres où elle aurait tout avantage à profiter de l'expérience acquise dans d'autres pays où l'on a mieux su résoudre les problèmes que posent l'expansion de l'administration et son adaptation à de nouveaux besoins. Les propositions avancées par vos commissaires ont souvent été inspirées par les méthodes employées ailleurs qui se révélaient susceptibles d'être appliquées ou adaptées au contexte canadien.

C'est précisément dans l'existence d'une fonction publique bien établie, où s'expriment les forces vives du pays auxquelles l'appareil administratif doit correspondre, que vos commissaires trouvent une certaine assurance sur la valeur de leurs propositions. Mieux, elle leur a permis de formuler sur la structure de l'administration un concept fondé sur l'expérience, et non sur de simples théories ou sur des idées préconçues. Vos commissaires veulent croire que, dans l'avenir, lorsque l'administration fédérale se heurtera à des problèmes d'adaptation amenés par l'évolution sociale, ce concept conservera encore toute son utilité.

L'avenir ne réserve aux entreprises que deux certitudes: le changement inéluctable des circonstances et la nécessité de s'y adapter. Dans le cas de l'administration, cette mise au point au gré des circonstances se fera à deux conditions. La direction de l'administration devra d'abord accepter cette fonction d'adaptation comme élément inévitable de sa gestion. Ensuite il faudra, tant au sein de la fonction publique qu'à l'extérieur, repenser sans cesse le rôle du gouvernement fédéral dans la vie canadienne, afin de pouvoir orienter l'appareil administratif vers les fins que l'on se propose d'atteindre.

L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET L'ENTREPRISE PRIVÉE

En proposant certains moyens d'améliorer l'administration canadienne, vos commissaires se sont inspirés en partie des résultats qu'ont obtenus certains gouvernements à l'étranger, en partie de l'expérience acquise dans l'entreprise privée, notamment dans le commerce et l'industrie.

Demander si les méthodes de travail mises au point par le secteur privé peuvent convenir à l'administration fédérale, c'est demander à quel point on peut assimiler la fonction publique aux entreprises commerciales. A ce sujet les opinions exprimées sont très partagées. On soutient d'une part que le commerce, poussé par la nécessité de réaliser des bénéfices, a su réaliser des systèmes d'administration très supérieurs à celui de l'État, et qu'il suffit de modeler la fonction publique sur les entreprises privées pour remédier d'un seul coup à tous ses maux administratifs. Ceux qui sont d'avis contraire prétendent que, puisque les mobiles et les fins de l'État et du commerce sont essentiellement différents, chacun doit s'organiser à sa manière, les méthodes qui conviennent à l'un ne pouvant servir à l'autre.

De l'avis de vos commissaires, les deux thèses sont erronées. On n'a pas bien compris le fond du problème, ni à quel point les besoins et les fins d'un commerce ou d'une administration publique peuvent, de nos jours, être complexes.

Certaines différences incontestables distinguent la fonction publique du commerce et influent profondément sur leur structure administrative. Le but primordial de toute entreprise privée est d'assurer d'abord la continuation de sa propre existence, tandis que la vie d'une administration publique n'est menacée que lorsque la guerre met en péril l'existence même du pays. Certes, les ministres sont poussés par le désir de conserver leur vie politique, et c'est précisément cette ambition qui fournit au gouvernement sa force motrice. Par contre, le dernier jugement est prononcé par l'électeur et non pas par l'acheteur; les conséquences de l'insuccès retombent sur les seuls chefs et non

sur l'entreprise entière, et c'est la perspicacité politique et non le sens des affaires qui conduit au succès.

Les forces qui animent un gouvernement et qui président à son destin sont donc politiques et, de ce fait, on ne saurait établir de comparaison valable entre la fonction du chef politique et celle du directeur d'entreprise, ni entre le rôle du Cabinet et celui du conseil d'administration. On ne trouve dans le secteur privé aucun processus comparable à celui qui détermine les objectifs d'un gouvernement, aucun exemple des rapports compliqués et nuancés qui s'établissent entre un ministre et ses fonctionnaires permanents. On ne trouvera pas plus, dans le monde des affaires, de formule magique qui permettra de résoudre d'emblée tous les problèmes administratifs de l'État.

Ceci dit, l'État, tout comme l'homme d'affaires, doit poursuivre son activité avec des moyens financiers déterminés. En formulant ses projets, le gouvernement jouit peut-être d'un avantage du fait qu'il peut y affecter les fonds requis, mais cet avantage est tout de même limité. Ce sont les besoins du public qui ne connaissent pas de bornes et, pour gouverner, il faut savoir faire le partage des ressources financières en se fondant sur un programme de priorités, lui-même établi en fonction des désirs du public. Mais pour bien attribuer les crédits, le gouvernement, tout comme l'industrie, doit connaître le coût des diverses entreprises envisagées et—vos commissaires ont eu à le constater à maintes reprises—c'est précisément ce coût qui échappe le plus souvent à la connaissance de l'administration fédérale. On entrevoit l'intérêt pour la fonction publique des méthodes mises au point par l'industrie pour déterminer les coûts.

Bien plus, la délégation des responsabilités et des attributions est tout aussi nécessaire dans le secteur public que dans le secteur privé. Mais la délégation entraîne un contrôle de la façon dont les pouvoirs ont été exercés et les tâches remplies, ainsi qu'une évaluation des résultats obtenus en fonction des buts visés. Il est évident que la distinction entre les buts du gouvernement et ceux du commerce va jouer ici. En matière d'administration publique, les résultats qu'il importe le plus d'évaluer sont intangibles. Il faut savoir dans quelle mesure les fonctionnaires ont su aider leurs ministres à formuler et à appliquer les programmes que veut le public, qu'il s'agisse d'affaires extérieures, de défense, ou des aspects généraux ou particuliers du bien-être économique et social du pays. Vos commissaires l'ont déjà dit: toute activité fédérale doit être assujettie à ce contrôle du rendement, contrôle opéré selon des normes politiques qui n'ont d'application que dans le gouvernement, et qui sont les seules valables dans certains ministères. C'est pourquoi les ministres conservent un droit général d'intervention sur toute question—ou

à peu près—et qu'ils rappelleront au besoin à l'administration ce que le public se refuse de tolérer.

Cependant, il est de nombreuses activités fédérales qui nécessitent la délégation de vastes pouvoirs de contrôle sur les ressources matérielles du gouvernement: construction, achats, prêts, postes, gestion des hôpitaux, des écoles, des aéroports, des installations maritimes et des établissements de recherche, exploitation de vaisseaux, d'avions, de véhicules automobiles ou de réseaux de télécommunication, et l'énumération est loin d'être complète. La délégation des pouvoirs publics dans ces domaines d'exploitation fait appel à des méthodes d'organisation en matière de délimitation des responsabilités et d'évaluation des résultats qui se distinguent à peine de celles de l'industrie.

Dans l'industrie, où l'emploi optimum des ressources est une question de vie ou de mort, l'organisateur cherche non seulement à délimiter au mieux les responsabilités de chacun, mais à s'assurer qu'on puisse demander des comptes à chaque membre des cadres, quel que soit son grade, et qu'on ait en main des données précises qui permettent de juger du rendement. Il ne faut pas partir de l'hypothèse que tous les services publics sont moins bien organisés que ceux de l'industrie. Il serait difficile, en effet, de trouver une entreprise mieux organisée pour remplir sa tâche que les Postes, et vos commissaires ont trouvé d'autres cas où des exploitations d'État étaient conduites de façon exemplaire. Mais, si les conditions concurrentielles du marché ont vite fait de révéler les défauts d'organisation dans le commerce et d'en exiger la mise au point rapide, il n'existe aucun moyen semblable d'avertir le contribuable ou son représentant lorsqu'un service public souffre d'une structure fautive. Il est hors de doute que certaines initiatives fédérales se poursuivent de façon peu rentable depuis des années, alors que dans le secteur privé, des entreprises comparables se mènent avec efficacité. C'est dans ce domaine important de l'activité fédérale, où se fait le gros des dépenses publiques, que se justifient les comparaisons avec l'entreprise privée. Vos commissaires ont conclu que de nombreux secteurs de l'administration fédérale pourraient bénéficier de l'application de méthodes qui ont déjà fait leurs preuves dans l'industrie.

L'ÉLÉMENT HUMAIN

Vos commissaires se rendent très bien compte que pour organiser une administration il suffit de bien hiérarchiser ses membres, depuis le ministre jusqu'au dernier messager. Mais, la réorganisation fonctionnelle comporte plus qu'une nouvelle distribution des services ou des attributions, elle exige aussi que l'on détermine les qualités personnelles requises pour la bonne marche des nouveaux rouages administratifs. Les connaissances et l'expérience devront être

combinées de façon différente; les normes de compétence personnelle devront changer. Il faudra d'abord établir ces nouvelles normes, puis se réorganiser de manière à ce que l'administration courante soit gênée le moins possible. Un grand nombre des recommandations formulées par vos commissaires entraîneront de telles réformes, mais elles s'imposeront surtout lorsqu'on procédera à la nouvelle distribution des fonctions administratives proposée dans les rapports du tome premier en vue d'élargir les attributions des ministères. Il est certain que dans la plupart des ministères, comme dans de nombreux organismes d'État, cet accroissement des pouvoirs nécessitera que l'on renforce les cadres administratifs supérieurs. Il est également vrai—bien que l'on n'y pense pas assez—qu'il faudra beaucoup modifier la composition des services qui ont pour mission d'aider les ministres dans leur contrôle collectif de l'administration, si l'on veut que ce contrôle s'exerce de façon utile.

Les dispositions structurelles, dont il est question dans les présents rapports, portent sur une notion abstraite—sur l'organisation—et il peut sembler que l'on ait perdu de vue la réalité qui se cache sous cette notion: l'individu, élément constitutif de toute structure. Règle générale, toute définition des fonctions d'un poste et de sa situation dans la structure se fonde sur des normes uniformes de compétence et de valeur chez le titulaire. Mais les qualités personnelles ne correspondent jamais aux définitions formelles, et celles-ci devront éviter tout excès de détail ou de rigidité, sinon les aléas inévitables et imprévisibles du choix des fonctionnaires les rendent inopérantes. Plus on s'élève dans la hiérarchie, plus il est vrai que l'individu conditionne la fonction et que le jeu des personnalités détermine l'organisation, et plus il faudra écarter les définitions minutieuses et rigides à la faveur de formules générales et souples.

Il ne suffit pas de bien organiser pour bien gouverner, ni même pour bien administrer. La valeur de l'administration dépend en dernier ressort de la compétence et du zèle des fonctionnaires et de la qualité de la direction fournie par les chefs. L'organisation revêt son importance du fait qu'elle est le gage d'une utilisation maximale dans l'intérêt général de la compétence des fonctionnaires et des efforts qu'ils déploient.

2

L'ORGANISATION PAR MINISTÈRES

LA FONCTION EXÉCUTIVE

A la Reine continueront d'être et sont par le présent attribués le gouvernement et le pouvoir exécutifs du Canada.

Il y aura, pour aider et aviser, dans l'administration du gouvernement du Canada, un conseil dénommé le Conseil Privé de la Reine pour le Canada; les personnes qui formeront partie de ce conseil seront, de temps à autre, choisies et mandées par le Gouverneur-Général et assermentées comme Conseillers Privés; les membres de ce conseil pourront, de temps à autre, être révoqués par le gouverneur-général.

C'est en ces termes que les articles neuf et onze de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, posent les assises du pouvoir exécutif du gouvernement canadien. Puisque les ministères et les organismes fédéraux constituent l'appareil administratif qui permet au pouvoir exécutif de s'exercer, il faut se faire une idée bien nette de la source et de la nature de leurs attributions exécutives avant de procéder à l'examen ou à l'évaluation de leur structure. D'ailleurs, il importe que le public, ainsi que ses représentants et les fonctionnaires qui le servent sachent quelles sont les forces qui animent l'administration et qui en déterminent la forme. Il convient donc ici de traiter brièvement de la fonction exécutive.

Le pouvoir exécutif du gouvernement fédéral s'exerce en vertu de la prérogative royale telle que délimitée dans la constitution et par l'usage.

- Les pouvoirs de la Couronne du chef du Canada sont exercés par un gouverneur général nommé par la Reine sur recommandation du premier ministre du Canada.

- Le gouverneur général choisit le premier ministre, son choix s'arrêtant sur la personne qui, à son avis, jouit de la confiance de la majorité des membres de la Chambre des communes.
- Le premier ministre choisit les membres de son Cabinet, que le gouverneur général nomme au Conseil privé de la Reine pour le Canada et qui forment le comité du Conseil. Le gouverneur général agit sur l'avis de ce comité.
- Le gouverneur général n'agit que par l'intermédiaire des ministres afin qu'un ministre soit responsable de chaque décision prise et en réponde devant la Chambre des communes. Cette responsabilité est parfois assumée collectivement, mais, dans certains cas, elle peut être personnelle.

Aux termes de la loi, le pouvoir exécutif appartient au «gouverneur en conseil», mais on se sert habituellement de l'expression «le Cabinet» pour désigner le gouvernement au pouvoir. En fait, le Cabinet est un corps délibérant qui se réunit à la demande du premier ministre pour arrêter à huis clos la politique du gouvernement. C'est au gouverneur en conseil qu'il appartient de sanctionner les décisions du Cabinet auxquelles on veut donner force de loi. La composition du Cabinet est identique à celle du comité du Conseil.

LE RÔLE DES MINISTRES

Les ministres de la Couronne, tant à titre individuel que collectif, occupent donc une position clé dans le gouvernement du pays. Leur autorité personnelle tient de ce qu'ils sont titulaires d'un poste de ministre créé par le Parlement. Leur autorité collective découle de leur appartenance au Conseil privé, ce qui leur confère le droit, aussi longtemps qu'ils conservent la confiance de la Chambre des communes, d'exercer le privilège du Conseil d'aider et de conseiller le gouverneur général dans le gouvernement du Canada. Mais leur véritable force, la source de leur puissance sinon de leur autorité, est d'ordre politique: c'est d'avoir, en tant que membres d'un parti politique, su rallier l'appui de la majorité des électeurs et obtenir le contrôle de la Chambre des communes. C'est ce fait qui sanctionne leur exercice du pouvoir exécutif, non seulement du point de vue juridique mais aussi aux yeux des administrés qui leur ont manifesté leur consentement. Ainsi, le pouvoir des gouvernants est-il tempéré par la nécessité de gouverner de façon à conserver ou à rallier l'appui populaire.

Certes, le mandat de vos commissaires n'autorise aucun examen des institutions politiques ou du rôle qu'y jouent les partis. S'ils ont cru devoir fournir les explications ci-dessus, c'est parce qu'elles se rattachent directement au

rôle des ministres dans la direction de l'appareil administratif et qu'elles exercent une influence décisive sur sa structure.

Dans leur rapport intitulé *Un plan de gestion,* vos commissaires ont signalé certaines conséquences importantes qui découlent de l'origine politique du pouvoir ministériel, notamment: que le pouvoir exécutif est détenu par des chefs politiques qui sont rarement des administrateurs de profession; que les ministres assument une responsabilité illimitée à l'égard des actes de leurs subordonnés et qu'ils doivent pour cette raison conserver un droit formel d'intervention en tout domaine, même si, dans la pratique, le contrôle minutieux des activités ne peut se faire qu'au détriment de l'exécution des tâches plus essentielles. La conciliation de ces paradoxes revêt une importance capitale dans toute étude des structures administratives.

Le principe qu'un ministre ne doit pas nécessairement être un administrateur chevronné est admis depuis longtemps. Au contraire, il ne doit pas se laisser trop entraîner dans l'engrenage administratif, sauf dans les cas d'urgence. En tant que membre du Cabinet, il a pour tâche principale d'exprimer et de faire valoir le point de vue collectif, de rapprocher et de concilier les points de vue, les aspirations et les intérêts qu'exprime le public par les voies politiques et de fournir au gouvernement les bases d'une action politique essentiellement homogène. En tant que chef de ministère, le ministre a pour fonction de déterminer les objectifs à atteindre et d'insuffler dans son administration la volonté de les réaliser avec empressement. Lorsque ce stimulant fait défaut, les fonctionnaires, qui n'ont pas à subir les conséquences politiques de leur comportement, risquent de s'enliser dans l'apathie et la suffisance, de perdre le souci de bien servir le public et de s'opposer à toute mesure de réforme.

Chaque ministre détient sa propre autorité administrative, mais c'est à l'ensemble des ministres qu'appartient le pouvoir politique, et le rôle de l'individu doit donc toujours être considéré en fonction du groupe. En effet, dans son propre domaine, chaque ministre doit élaborer un programme d'action qui soit agréable à ses collègues et orienter son administration dans la direction convenue. Il doit se faire l'interprète de l'intérêt public dans l'expédition des affaires courantes et consulter ses collègues au besoin. Il doit enfin rendre compte de son administration à ses collègues d'abord et ensuite, comme porte-parole du gouvernement, au Parlement.

Le pouvoir étant détenu et exercé collectivement, les grandes décisions politiques émanent du groupe et non de l'individu. Bien plus, le principe du contrôle collectif s'étend jusqu'à l'administration au sein des divers ministères. La surveillance minutieuse et continue du conseil du Trésor en fait foi. A ce propos, vos commissaires ont déjà exprimé l'opinion que cette surveillance

est excessive et par trop minutieuse. Ils ont proposé que l'on réserve à l'organe de direction centrale des fonctions plus générales: coordination des programmes, établissement des listes des priorités et des normes, évaluation du rendement. La responsabilité collective, toutefois, est un fait qu'il ne faut jamais perdre de vue.

FONCTIONNEMENT DE LA DIRECTION MINISTÉRIELLE

Les responsabilités qu'assume le gouvernement fédéral doivent changer sans cesse pour correspondre aux transformations de la vie sociale et économique du pays sous la poussée de l'expansion démographique. Dès que l'administration intensifie ou diversifie son activité, elle pose des problèmes d'adaptation et d'organisation à l'échelon exécutif et notamment au niveau de la direction ministérielle. Le travail d'unification au sein du Cabinet devient plus complexe et plus exigeant, et l'on sent parfois le besoin de s'adjoindre de nouveaux ministres afin de leur confier les nouvelles fonctions administratives. A côté de cette complexité des tâches ministérielles, il faut reconnaître que le fardeau parlementaire des ministres s'est alourdi au cours des décennies à mesure que se sont prolongées les sessions du Parlement, et enfin, que la facilité du voyage aérien oblige les ministres à se déplacer plus fréquemment au gré des événements régionaux. Ces tendances, qui se manifestent dans tout régime démocratique, ne peuvent être renversées ni freinées; elles se conjuguent au contraire pour souligner à quel point les ministres dépendent d'une bonne organisation administrative.

La multiplication des ministères au Canada a été lente et modérée en comparaison de ce qui s'est passé ailleurs. Le premier gouvernement, celui du 1er juillet 1867, se composait de treize ministres détenant quinze portefeuilles. A la veille de la première grande guerre, quinze ministres détenaient dix-huit portefeuilles et trois autres avaient qualité de ministres d'État. Pendant la période d'après-guerre, leur nombre a peu changé puisqu'on comptait, à l'été 1939, quinze ministres détenant dix-sept portefeuilles et deux ministres d'État. Les programmes fédéraux s'étant multipliés depuis 1939, l'extension du gouvernement a repris de façon modérée et l'on comptait vingt-deux ministres à l'automne 1962.

Pendant cette période d'évolution, les ministres ont tous fait partie du Cabinet. A mesure que l'on créait de nouveaux ministères, on éliminait ou on fusionnait les anciens portefeuilles, de façon à ne pas entraver le bon fonctionnement du Cabinet par le trop grand nombre de ministres.

Dans d'autres pays, on a contourné la difficulté en confiant un ministère à certains ministres, mais sans leur accorder de siège au Cabinet. Il n'appartient

pas à vos commissaires de se prononcer sur l'opportunité du recours à ce procédé dans le contexte politique du Canada, mais du point de vue administratif, il ne semble guère offrir d'avantage sensible, tout au moins dans l'immédiat. La valeur essentielle de tel ou tel ministre dans la direction des affaires de son ministère tient non seulement à ses qualités de chef parlementaire jouissant de l'appui de la majorité à la Chambre, mais aussi à sa qualité de membre, et donc de porte-parole, du Cabinet. Il ne faudrait pas, non plus, oublier que les ministères ne sont pas séparés par des cloisons étanches et que le Cabinet demeure l'organe suprême de coordination interministérielle des objectifs et des programmes. Vos commissaires sont d'avis qu'il convient de chercher d'autres moyens d'aider le pouvoir exécutif à remplir sa fonction de direction ministérielle. Certains de ces moyens ont été suggérés dans les rapports précédents.

Il faudrait, tout d'abord, délimiter plus nettement les fonctions essentielles des ministres et faire converger sur ces fonctions l'activité de ceux-ci. Sous ce rapport, les recommandations formulées dans les rapports du tome premier en vue d'une réorganisation des fonctions administratives revêtent un intérêt tout particulier.

On pourrait, ensuite, tenter un nouveau partage entre les responsabilités qui appartiennent au Cabinet entier et celles que l'on peut confier à un seul ministre, en cherchant autant que possible de charger l'un d'eux des questions qui retiennent actuellement l'attention de tous. Les avantages d'une telle mesure sont manifestes lorsqu'on considère les innombrables documents soumis, en vertu de la loi ou de la coutume, à l'approbation du conseil du Trésor ou du gouverneur en conseil.

Dans leur rapport intitulé *La gestion financière,* vos commissaires ont traité du nombre excessif (quelque 16,000 par an) des demandes soumises au conseil du Trésor par les ministères et organismes d'État, ainsi que de la nécessité de procéder à la révision des fonctions du Conseil. Ces questions ne seront donc pas reprises ici.

Le nombre très élevé des décisions qui doivent être ratifiées par décret en conseil est une des caractéristiques de la législation canadienne. Dans un échantillon de 600 pages choisies au hasard parmi les 6,000 des *Statuts revisés du Canada (1952),* la loi prévoyait le recours au décret dans 160 cas. Il faut donc croire qu'un dépouillement complet des statuts revisés aurait révélé 1,600 cas semblables, sans tenir compte des dix volumes de statuts publiés depuis cette date. Certaines lois n'imposent guère le recours au décret; d'autres l'exigent fréquemment.

L'emploi du décret en conseil pour promulguer les prescriptions générales ayant force de loi se justifie pleinement, mais on est en droit de se demander

s'il est vraiment nécessaire, pour protéger l'intérêt public, de demander à une vingtaine de ministres de se pencher sur certaines décisions administratives. Par exemple:

- La loi de 1868 sur les passages d'eau réglemente, entre autres choses, les bacs interprovinciaux. Jadis ces services étaient très importants, mais les temps ont changé. Pourtant les dispositions de la loi exigent encore de l'exploitant d'un service de bac naviguant d'une rive à l'autre de l'Outaouais qu'il se fasse délivrer une patente par «le gouverneur en conseil sous le grand sceau».
- La loi de 1950 sur la résidence du premier ministre contient la disposition qui suit: «Le gouverneur en conseil peut nommer un régisseur ou maître d'hôtel et les autres employés qu'il estime nécessaires à la gestion de la résidence et fixer le taux de leur rémunération et les conditions de leur emploi.»

Les exemples cités portent sur des questions insignifiantes, mais il en ressort que, dans la rédaction des lois, on tend à perpétuer des procédures administratives conçues pour une autre époque. C'est ainsi que l'on encombre l'ordre du jour des réunions du Conseil d'une foule de vétilles qui peuvent faire perdre un temps infini, à moins qu'on ne les accepte sans discussion sérieuse. Selon le point de vue, une de ces façons d'agir pourra sembler plus néfaste que l'autre. Quoiqu'il en soit, le passage de cette masse de projets de décret entre les mains du personnel chargé de préparer les réunions du Conseil entraîne des conséquences fâcheuses. Au mieux, il nécessite l'emploi d'un personnel nombreux que l'on occupe de questions insignifiantes; au pire, lorsque l'œuvre du Conseil se réduit à une simple formalité, la faculté de révision est exercée par les fonctionnaires. L'acceptation ou le rejet de projets, qui ont déjà reçu dans leur ministère d'origine l'approbation du ministre intéressé, risque de dépendre du jugement d'un fonctionnaire subalterne.

On a également cherché à savoir, par un examen des *Statuts revisés,* dans quelle mesure le Parlement accordait à tel ou tel ministre le dernier mot sur des questions particulières. On a de nouveau parcouru 600 pages sur 6,000 et l'on a trouvé 109 cas où la décision du ministre est définitive. Dans certains cas, ce pouvoir n'est exercé que rarement, mais souvent il constitue un instrument de travail d'usage courant dans les ministères.

On s'est arrêté tout particulièrement sur les cas où la loi accorde à tel ou tel ministre des pouvoirs assez considérables et, notamment, le pouvoir de réglementation. Dans ces cas, on a noté que les conséquences des décisions n'intéressaient souvent qu'une section de la population. Le ministre de l'Agriculture, par exemple, est souvent autorisé à édicter des règlements touchant

certains produits agricoles. Dans certains cas, la délégation de l'autorité suprême au ministre date depuis bien longtemps et l'on a mené une enquête, assez limitée d'ailleurs, pour établir les conséquences découlant du fait que certaines décisions relevaient d'un seul ministre et non du Conseil. Il semble que ces décisions ne soulèvent pas plus de mécontentement chez le public que lorsqu'elles sont prises par le gouverneur en conseil.

Il faut bien admettre que, dans la pratique, la réaction du public ne dépend pas du fait qu'un règlement émane d'un ministre plutôt que du gouverneur en conseil. Le peuple s'intéresse plus au fond qu'à la forme. C'est donc le degré d'intérêt que le public ou le Parlement accorde à une question qui détermine si elle doit retenir l'attention de l'ensemble des ministres. Il faut en conclure qu'une forte proportion des questions actuellement soumises au gouverneur en conseil pourraient fort bien être traitées par le seul ministre intéressé. En dehors des cas où le décret en conseil s'impose, la nécessité d'une décision collective de la part des ministres pourrait dépendre des pressions politiques.

Un troisième moyen d'alléger les fonctions qui surchargent inutilement les ministres est contenu dans certaines recommandations formulées par vos commissaires, où il est proposé que le gouvernement fédéral s'en remette davantage au secteur privé en matière de services auxiliaires et de services destinés au public. L'adjudication des services à l'entreprise privée se justifie surtout parce qu'elle fournit un moyen de ramener le fardeau des ministres à des proportions raisonnables. On peut trop facilement perdre de vue l'importance qu'attachent vos commissaires à cette considération et attribuer la préférence qu'ils accordent au «faire faire» plutôt qu'au «faire» à certaines critiques qu'ils ont formulées sur l'indifférence que l'on témoigne à l'égard du prix de revient d'un grand nombre des activités étudiées. Pourtant, ce manque d'appréciation de l'élément du coût trouve précisément sa source dans les notions fausses et les méthodes imparfaites de gestion administratives dont on a traité dans le tome premier, et que l'on peut parfaitement corriger.

Si le prix de revient constituait l'argument principal ou unique en faveur de l'adjudication des services, celle-ci se justifierait à peine. Les exemples ne manquent pas—non seulement parmi les sociétés soumises à la concurrence, comme la *Polymer,* mais aussi parmi les administrations qui y échappent, comme la Division de l'impôt du ministère du Revenu national—d'entreprises de l'État qui ont su rivaliser de rendement et d'efficacité avec celles du secteur privé. Mais l'essentiel n'est pas là. Les principaux arguments qui ont poussé vos commissaires à recommander l'adjudication sont les suivants: d'abord, elle permettrait au gouvernement, et plus encore aux ministres, de se pencher davantage sur la fixation des objectifs et des normes de l'administration;

ensuite, elle faciliterait la multiplication des entreprises au pays et elle ralentirait l'expansion de l'administration publique; enfin, et incidemment, les puissants motifs de l'industrie concurrentielle portent à croire que ces activités seraient menées à bonne fin et à bon compte.

On pourrait également simplifier la direction d'un ministère par un emploi systématique et peut-être plus étendu de certaines innovations apportées récemment à l'appareil administratif. Il s'agit, entre autres choses, de décharger le ministre de certaines fonctions plutôt routinières qui occupent beaucoup de son temps en lui adjoignant un secrétaire parlementaire et en augmentant son personnel immédiat. Bien entendu, ce personnel ne doit rien enlever à la responsabilité du ministre, ni s'interposer en aucune façon entre le ministre et les personnes avec qui ses responsabilités le lient, pas plus au ministère qu'ailleurs: premier ministre, Cabinet ou Parlement. Ceci dit, un bon secrétariat peut jouer un rôle de plus en plus important.

Les fonctions du ministre se rattachent en partie à sa participation à l'œuvre collective du gouvernement à titre de membre du Cabinet. Il appartient à chaque premier ministre de décider comment fonctionnera son Cabinet, mais au cours des dernières décennies on a vu apparaître deux innovations—le recours aux comités et la création d'un secrétariat—que la force des circonstances a imposées pour alléger le fardeau des ministres et contribuer au bon fonctionnement du Cabinet.

En principe, un comité de ministres ne peut se substituer au Cabinet lui-même. Mais un comité plus ou moins permanent chargé de s'occuper des grandes questions qui peuvent intéresser plusieurs ministères, ou encore un comité spécial formé pour étudier un problème particulier, permet de rapprocher les points de vue des ministères directement en cause. Plus les activités du gouvernement se multiplient, plus cette fonction de coordination prend de l'importance.

Depuis 1940, le greffier du Conseil privé, dont le poste remonte à 1867, cumule la fonction de secrétaire du Cabinet, poste qui lui confère le rang de sous-ministre. Ses fonctions de secrétaire sont les suivantes:

- Établir et soumettre à l'approbation du premier ministre l'ordre du jour des réunions du Cabinet.
- Rédiger, au besoin, le compte rendu des réunions du Cabinet avec mention des décisions prises.
- Recueillir les renseignements qui peuvent servir aux délibérations et les soumettre d'avance aux membres du Cabinet.
- Communiquer les décisions du Cabinet aux ministres, aux ministères et aux autres intéressés.

- Maintenir la liaison entre le Cabinet et ses comités.
- S'acquitter de toute autre tâche que peut lui confier à l'avenir le gouverneur en conseil.

Le personnel qui s'est constitué avec le temps autour du secrétaire est devenu un élément indispensable de l'appareil administratif du Cabinet. Sa fonction primordiale est de voir à ce que les ministres soient en possession de toutes les informations et opinions pertinentes lorsqu'ils sont appelés à délibérer ou à prendre des décisions en comité ou au Cabinet. De plus, en réunissant chez lui des comités interministériels de hauts fonctionnaires, le secrétariat peut, en prévision des délibérations du Cabinet et de ses comités, confronter les points de vue des divers ministères et, sinon les concilier, du moins les présenter aux ministres de façon à faire ressortir les principales questions en litige.

La recherche scientifique est un domaine qui illustre bien la nécessité pour les ministres d'être suffisamment secondés dans leur œuvre de coordination. Dans leur rapport intitulé *La recherche scientifique et ses applications,* vos commissaires déclarent qu'ils ont constaté un manque de coordination à l'échelon des ministres, malgré le fait qu'en 1917 le Comité du Conseil privé sur les recherches scientifiques et industrielles ait été chargé précisément d'assurer cette coordination. Cette insuffisance de la part du Comité peut être attribuée, en partie du moins, à l'absence d'un personnel auxiliaire. Il n'existe, en effet, aucun groupement de fonctionnaires chargé d'étudier les questions qui se posent et d'attirer l'attention des ministres sur celles qui réclament leur attention et leur intervention. Lors de toute extension de la fonction coordinatrice des ministres, il faudrait prévoir la nécessité de leur fournir un personnel auxiliaire chargé de les seconder dans cette œuvre.

3

ALLOCATION DES RESPONSABILITÉS MINISTÉRIELLES

DÉSIGNATION DES PORTEFEUILLES

Même si l'on reconnaît le caractère collectif des pouvoirs et de la responsabilité du Cabinet, on ne doit pas minimiser l'importance qui se rattache à l'attribution de pouvoirs et de responsabilités à chaque ministre. Seules ces attributions personnelles permettent d'assurer que l'administration soit saisie des désirs du Cabinet et qu'elle prenne diligemment les mesures qui s'imposent. Vos commissaires ont déjà eu l'occasion de signaler que l'administration de certains aspects importants de l'activité fédérale—la coordination de la recherche scientifique, par exemple, et surtout la gestion centrale à l'échelon de l'exécutif—s'est trouvée gravement compromise du fait qu'on a négligé d'en confier la responsabilité à un seul ministre disposant du temps et du personnel voulus pour s'en bien acquitter.

La responsabilité de chacune des multiples activités du gouvernement fédéral devant être confiée à l'un ou l'autre des ministres, on voit l'importance d'un groupement logique de cette activité en portefeuilles. Pour bien fonctionner, un Cabinet ne doit comporter qu'un nombre limité de ministres; aussi, la composition de leur portefeuille devient-elle de plus en plus difficile à mesure que l'activité fédérale s'étend et se diversifie.

A l'heure actuelle, l'importance des portefeuilles ministériels varie beaucoup et l'on chercherait en vain quel principe préside à leur composition; il n'y a là rien d'étonnant si l'on songe qu'ils ont été créés au cours d'un siècle d'histoire pour répondre à des besoins politiques et administratifs d'époques très diverses.

L'effectif des ministères varie entre 400 à la Justice et 50,000 à la Défense

nationale (abstraction faite des forces armées et du personnel du Conseil de recherches pour la défense), et leur budget annuel varie tout autant. Ni l'effectif ni le budget, cependant, ne saurait servir d'étalon pour établir une comparaison valable entre les responsabilités ministérielles, ni pour les équilibrer, si encore on souhaitait cet équilibre. Il est possible que les Postes, qui groupent 25,000 employés remplissant pour la plupart des fonctions d'exécution, exigent moins d'attention de la part d'un ministre que les Affaires extérieures, où 2,000 fonctionnaires à peine s'occupent presque exclusivement de questions politiques.

On ne saurait non plus classer les ministères de façon rigoureuse. Un premier groupe se compose des ministères historiques: Défense, Affaires extérieures, Finances et l'omniprésent percepteur de l'impôt, le Revenu national. Le deuxième groupe réunit les services de création plus récente: les Postes, les Transports, la Santé nationale et le Bien-être social et le Travail (y compris le service de placement). Le troisième groupe concerne les ressources naturelles: Agriculture, Pêcheries, Forêts et Mines et Relevés techniques. Deux ministères—les Travaux publics et la Production de défense—ont pour but principal de fournir à l'administration des services spécialisés.

Parmi les six derniers ministères, certains cumulent des fonctions que l'on retrouve dans plusieurs des groupes énumérés, d'autres remplissent des fonctions très particulières qui ne se prêtent pas à une classification. Le Commerce remplit son rôle traditionnel qui consiste à stimuler le commerce extérieur (domaine où se sont introduits les ministères d'exploitation des ressources et, plus récemment, le ministère de la Production de défense) mais il remplit également, dans une certaine mesure, le rôle de ministère de l'industrie. Avocat et conseiller juridique du gouvernement, le ministère de la Justice fournit également d'autres services. Seul le ministère des Affaires des anciens combattants émane de l'application d'un principe clairement défini: celui d'intégrer les services rendus à une clientèle déterminée. Le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration s'occupe lui aussi de groupes particuliers formés des éléments les plus anciens et les plus récents de la population: les Indiens et les immigrants; mais il diffère du ministère des Affaires des anciens combattants en ce qu'il rend des services moins complets et qu'il renouvelle lui-même sa propre clientèle. Le gros de l'activité du ministère du Nord canadien et des Ressources nationales concerne non pas un certain public mais certaines régions, car les fonctions qu'il remplit en dehors des Territoires du Nord ne motivent guère le deuxième élément de son nom. Le secrétaire d'État, enfin, est également Registraire général, titre qui fournit une indication suffisante de ses fonctions.

Un théoricien, épris d'organisation systématique, pourrait exiger le recours

à un principe de base pour l'établissement des ministères: que chacun, par exemple, soit chargé d'une fonction distincte de l'administration. Mais personne n'a encore réussi à départager les fonctions du gouvernement en divisions étanches. Il importe avant tout que la structure du gouvernement reflète, tout autant que sa politique, l'importance relative que le public attache aux affaires de l'État. A défaut d'une certaine concordance entre les fonctions attribuées à un portefeuille et l'intérêt qu'y manifeste le public, la politique du gouvernement et son action risquent de ne pas répondre suffisamment aux besoins du contribuable.

Cette concordance ne peut être parfaite, parce que l'importance qu'attache le public à ses besoins varie sans cesse selon les circonstances et le maintien d'une harmonie nécessairement précaire dépend d'un remaniement périodique des portefeuilles. Cette adaptation progressive caractérise l'évolution de l'appareil administratif au Canada. L'évolution sociale et économique a nécessité la création de nouveaux ministères: celui du Travail, par exemple, ou encore celui de la Santé, transformé par la suite en ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. D'autres ministères—celui des Chemins de fer et des Canaux servira d'exemple—répondaient à des besoins pressants qui se sont fait sentir à certaines époques de la vie économique du pays, mais, les besoins ayant changé avec les circonstances, ces portefeuilles ont été abandonnés ou fusionnés avec d'autres.

Même lorsque la désignation d'un portefeuille est conservée, la nature et l'ampleur de l'activité du ministère subissent presque fatalement l'influence des temps et des besoins nouveaux. L'importance numérique et relative d'un ministère de la défense dépendra du climat international et de l'allure à laquelle se modifient les concepts stratégiques et les matériels de guerre. Un ministère des finances peut s'engager, presque imperceptiblement, dans la voie de la planification. L'intérêt primordial d'un ministère d'exploitation des ressources peut passer de la production à la transformation, à la commercialisation ou à la conservation. C'est pourquoi aucun cadre ne peut fixer d'une façon immuable les responsabilités des ministères.

LA RÉPARTITION DU FARDEAU DES MINISTÈRES

Pour les raisons qu'on vient d'énumérer, il est impossible d'établir un rapport fixe entre les charges qui retombent sur les divers ministères. Celles-ci devront donc être réévaluées de temps à autre et redistribuées de façon à ce que le fardeau imposé aux ministres soit supportable. Le législateur a reconnu ce besoin et y a pourvu. On lit dans la *Loi sur les remaniements et transferts de fonctions dans le service public* que

Le gouverneur en conseil peut

a) transférer les pouvoirs, devoirs ou fonctions ou le contrôle ou la direction de toute partie du service public d'un ministre de la Couronne à tout autre ministre de la Couronne, ou d'un ministère ou d'une partie du service public à tout autre ministère ou à toute autre partie du service public; ou
b) fusionner et grouper deux ministères ou plus sous un seul ministre de la Couronne et sous un seul sous-ministre.

En théorie, il n'y a pas de minimum aux charges fixes qui se rattachent à un ministère. Les portefeuilles ministériels moins lourds offrent certains avantages. La commodité pour un gouvernement de disposer d'un ministre ou de deux auxquels il peut confier des tâches difficiles, quoique temporaires, qui sortent des cadres des ministères est illustrée dans l'usage qu'ont fait les gouvernements britanniques des postes historiques, mais purement honorifiques, de Lord du Sceau privé et de Chancelier du duché de Lancaster. Au Canada, tant que le nombre des ministres sera restreint au chiffre maximum que peut comporter un Cabinet, on ne pourra réduire les fonctions normales des ministres en deçà d'une certaine limite.

Dans les circonstances présentes, on pourrait obtenir une meilleure répartition des fardeaux ministériels en confiant au secrétaire d'État certaines responsabilités qui retombent actuellement sur d'autres ministres. On allégerait ainsi les portefeuilles les plus chargés. Parmi les responsabilités en question, il en est qui ont trait à la réglementation du commerce: le Département des assurances, qui relève du ministère des Finances, en est un exemple, et la Division des normes au ministère du Commerce en est un autre. Plusieurs organismes d'État présentent certaines analogies avec la Société Radio-Canada, qui soumet son rapport au Parlement par l'intermédiaire du secrétaire d'État; ce sont: le Conseil des arts du Canada, l'Office national du film et la Galerie nationale du Canada. On pourrait également envisager le transfert de la Bibliothèque nationale, des Archives publiques, du Bureau fédéral de la statistique, de la Commission du tarif, du Surintendant des faillites, et de certaines sociétés de la Couronne, telles que la Commission des champs de bataille nationaux, la Commission de la capitale nationale et la Société canadienne des télécommunications transmarines.

Si l'on ne peut préciser le point au-delà duquel on ne peut ajouter aux responsabilités d'un ministre, ce point n'en existe pas moins puisque les charges doivent être proportionnées à la capacité et à la résistance de l'homme et que ces facteurs sont forcément limités. C'est pour cette raison entre autres que vos commissaires ont proposé, dans leur rapport intitulé *Un plan de gestion,* que soit confiée à un nouveau ministre la haute responsabilité en matière de gestion administrative dévolue actuellement au président du conseil du Trésor. D'ailleurs, une de leurs préoccupations, surtout dans les deux

premiers tomes de leurs rapports, a été de chercher à délimiter les fonctions essentielles des ministres afin que ceux-ci puissent y concentrer davantage leurs énergies.

Un portefeuille en particulier—celui des Transports—comporte une gamme de responsabilités exceptionnellement étendue. Depuis sa création en 1936, le ministère a subi une transformation quant à la variété et à la répartition de son activité au point où le fardeau imposé au ministre et au sous-ministre, en matière de programme et d'administration, semble à peine supportable. Pour y remédier, on pourrait songer à l'établissement d'un ministère de l'Air, qui déchargerait le ministère des Transports de ses responsabilités dans le domaine de l'aviation civile, de la conquête de l'espace et des télécommunications. C'est précisément dans de telles circonstances qu'à plusieurs reprises dans le passé, lorsque certaines affaires de compétence fédérale, qui auparavant ne constituaient qu'une partie d'un portefeuille, devenaient très importantes et urgentes, on a jugé opportun de scinder le ministère en cause.

Par ailleurs, vos commissaires ont pris connaissance du rapport publié l'an passé par la Commission royale d'enquête sur les transports, qui souligne la nécessité de synthétiser une politique nationale embrassant tous les moyens de transport afin de les intégrer aux divers facteurs de l'expansion et de la prospérité économiques. Cette recommandation soulève une question d'ordre politique: servirait-on mieux l'intérêt public en créant un nouveau ministère libre de concentrer toute son attention sur les problèmes de l'aviation civile, ou en maintenant la situation actuelle pour préserver un cadre favorable à l'élaboration d'une politique générale en matière de transports?

Il s'agit peut-être moins de choisir entre deux possibilités opposées que de décider où porter l'accent. Certains remèdes partiels aux inconvénients de chaque solution permettraient de réduire l'écart entre les résultats de l'une ou de l'autre.

Devant le danger de surmenage qui menace le ministre des Transports, on peut envisager, outre les mesures générales proposées pour réduire le fardeau des ministres, une amélioration de la structure du ministère qui entraînerait un allégement supplémentaire. Cette question sera traitée plus à fond dans un chapitre ultérieur du présent rapport, sous la rubrique «Ministère des Transports et activités connexes»; on tiendra compte de plusieurs recommandations importantes formulées dans les rapports précédents.

LE PROBLÈME DE LA COORDINATION

Le risque d'un fractionnement exagéré que l'on pourrait craindre si l'on créait un ministère de l'Air se résume essentiellement à une question de

coordination. La difficulté n'est pas l'apanage exclusif de l'élaboration et de l'application d'un programme des transports. Elle peut être atténuée—mais non évitée complètement—par des mesures comme celles dont il a été question sous la rubrique «Fonctionnement de la direction ministérielle». Par ailleurs, ainsi que l'a signalé la Commission royale d'enquête sur les transports, l'élaboration d'une politique des transports doit être entreprise dans le contexte plus vaste d'un programme économique général. Il existe donc déjà un problème plus général de coordination, problème que vos commissaires ont signalé dans leur rapport intitulé *Recherches économiques et statistiques*.

Au cours de leur enquête, vos commissaires ont constaté que plusieurs secteurs importants de l'administration sont aux prises avec des problèmes semblables. Dans leur rapport intitulé *Le Nord canadien,* ils ont traité de la coordination de l'activité fédérale dans les régions septentrionales, mais, dans le cadre d'une enquête qui devait nécessairement se limiter à certains secteurs, ils ont dû se contenter de signaler l'existence ailleurs de ce même problème de coordination. Il se retrouve par exemple dans l'élaboration d'un programme d'ensemble pour l'exploitation des ressources naturelles, qui intéressent un grand nombre de ministères et d'organismes d'État—Agriculture, Pêcheries, Forêts, Mines et Relevés techniques, Nord canadien et Ressources nationales, Office fédéral du charbon, Commission de contrôle de l'énergie atomique et Office national de l'énergie—chacun doté de ses propres attributions, influencé par le partage du pouvoir fédéral et défendant des intérêts parfois contraires. Le problème se pose encore en matière de réglementation et de stimulation du commerce extérieur et met en cause surtout les Affaires extérieures, le Commerce, l'Agriculture, la Commission du blé, l'Office national de l'énergie, la Production de défense et, pour ce qui est des ressources hydrauliques, le Nord canadien et les Ressources nationales ainsi que la Commission mixte internationale. On le rencontre, une troisième fois, dans l'élaboration des programmes fédéraux qui influent sur le rythme et l'orientation de l'expansion industrielle et qui concernent surtout le Commerce, le Travail, la Production de défense, le Conseil national de recherches, le Conseil national de la productivité, la Commission du tarif, la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce et le Secrétariat d'État. Le chevauchement manifeste dans ces trois secteurs critiques—il faut ajouter l'intérêt particulier que porte à chacun d'eux le ministère des Finances, gardien de la politique économique—démontre clairement qu'il est impossible de répartir les attributions ministérielles sur une base fonctionnelle de façon à assurer d'emblée la coordination de toute l'activité fédérale.

La coordination de l'activité pose un problème à tout organisme important et complexe, mais elle revêt une signification particulière au sein de la fonction

publique. On recourt généralement à des comités, mais ceux-ci, à leur tour, donnent naissance à toute une hiérarchie de comités. La formation d'un comité de ministres entraînera presque inévitablement celle d'un comité de sous-ministres auquel seront référées les questions à l'étude; mais celui-ci fera appel à des sous-comités de fonctionnaires chargés de recueillir la documentation et de préparer des projets. Les sous-comités, enfin, tendent à se subdiviser en équipes spécialisées pour traiter certains aspects plus particuliers de ces problèmes. Cette pyramide de comités est parfois inévitable, mais bien souvent il en résulte un accroissement de travail et une perte de rendement parce qu'on n'a pas prévu certains mécanismes auxquels les comités ne peuvent se substituer: un organe qui déclencherait la recherche des problèmes communs et qui orienterait les études qui s'imposent, un moyen de s'assurer que l'on examinera tous les aspects d'un problème commun et, enfin, une attribution nette et claire de la haute responsabilité pour l'application des décisions prises. En l'absence de ces conditions, on perd un temps infini dans les comités et on ne réalise pas grand-chose. Ce qui est encore plus grave, à moins qu'on ne freine la multiplication des comités et de leurs entreprises, les membres finissent par être tellement pris qu'ils ne s'occupent plus comme il faut de leur besogne principale ni même de l'activité des comités.

On peut prévoir avec certitude que le besoin de coordination de l'activité fédérale se fera de plus en plus sentir dans de nombreux secteurs qui chevauchent. La mise au point de mesures efficaces pour assurer cette coordination, comme celles proposées sous la rubrique «Fonctionnement de la direction ministérielle», deviendra donc de plus en plus nécessaire.

CENTRALISATION DES FONCTIONS CONNEXES

Étant donné la nécessité de coordonner la politique et l'activité des ministères et organismes d'État lorsque leurs fonctions s'apparentent, il devient de plus en plus important d'éviter tout fractionnement *inutile* des responsabilités dans chaque domaine. Par conséquent, dès que l'on aura décelé un double emploi ou un chevauchement des attributions, on envisagera comme premier remède le regroupement des fonctions. Il se peut que le regroupement envisagé, quel qu'il soit, fasse surgir des problèmes de coordination encore plus sérieux, mais ce ne sera pas toujours le cas. A mesure que changent les circonstances, de nouvelles répartitions des tâches peuvent s'imposer.

Par une meilleure répartition des tâches, on peut alléger le fardeau que supportent les ministres. On gaspille le temps des ministres lorsque plusieurs d'entre eux s'occupent inutilement d'un même problème ou de problèmes connexes, tout comme on gaspille le temps de l'administration lorsque plusieurs

divisions poursuivent des activités semblables ou apparentées. C'est ainsi, par exemple, que la centralisation sous un seul ministre d'un service commun, proposée dans plusieurs rapports sous la rubrique «Les services auxiliaires du gouvernement», assurera à chaque domaine d'activité une direction logique, uniforme et permanente et aux cadres administratifs un personnel suffisamment nombreux et compétent, pour que l'on puisse s'en remettre aux dirigeants des services d'exécution pour prendre les décisions courantes.

D'ailleurs, plus les responsabilités du ministre sont concentrées, plus celui-ci est en mesure d'orienter et d'accélérer l'exécution des travaux qui lui sont confiés. Comme on l'a vu, l'activité du gouvernement se diversifie sans cesse, et le nombre de sièges au Cabinet demeure limité, ce qui entraîne une multiplication des tâches confiées à chaque ministre et met en évidence la nécessité d'éviter tout fractionnement inutile des responsabilités.

En plus de la centralisation des services auxiliaires, d'autres rapports proposent certains regroupements des fonctions qui simplifieront la tâche des ministres. On peut citer, comme exemples, le fusionnement au sein du Service des garde-côtes des opérations de surveillance maritime, le transfert au ministère des Pêcheries du Service de la faune sauvage, le transfert au ministère du Commerce de l'Office du tourisme du gouvernement canadien, et le transfert au ministre du Nord canadien et des Ressources nationales des responsabilités du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration à l'égard des Indiens des régions septentrionales.

En formulant cette dernière proposition, vos commissaires se sont rendu compte qu'une question restait en suspens: de quelle autorité relèveraient les Indiens résidant dans les provinces. On a signalé, dans le rapport intitulé *Services d'enseignement,* que la Direction des affaires indiennes cherche, avec un empressement digne d'éloges, à recourir de plus en plus aux services d'enseignement provinciaux et à intégrer ces Indiens à la population des provinces. Il ne faudrait rien faire qui puisse entraver cette initiative et l'on ne propose donc aucun changement dans les services ou les fonctions de la Direction des affaires indiennes en ce qui concerne les Indiens des provinces.

Ce serait, cependant, un exemple de fractionnement excessif des responsabilités que de confier l'administration des affaires indiennes à trois ministres: l'enseignement et le bien-être des Indiens des provinces et la surveillance des réserves indiennes et des caisses de fiducie au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration; l'enseignement et le bien-être des Indiens du Nord au ministre du Nord canadien et des Ressources nationales; les services de santé rendus à tous les Indiens par l'intermédiaire des Services de santé des Indiens et des Services de santé du Nord au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. Comme les fonctions de la Division des affaires indiennes

ne se rattachent pas de façon bien particulière aux fonctions des autres divisions du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, il serait peut-être opportun de transférer celle-ci à l'un des deux autres ministères.

Le transfert de la Division au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social placerait entre les mains d'un seul ministre la santé et le bien-être de tous les Indiens habitant les régions développées. Il semble, du reste, que ceux-ci utiliseront de plus en plus les services provinciaux et municipaux à mesure que des accords seront passés avec les gouvernements des provinces. Par contre, le transfert de la Division au ministère du Nord canadien et des Ressources nationales permettrait de centraliser toutes les responsabilités en matière d'enseignement et de bien-être envers les Indiens des territoires et des provinces; Indiens dont le développement social varie d'un endroit à l'autre, mais pour lesquels se pose un problème commun d'adaptation aux conditions nouvelles des régions qu'ils habitent et d'intégration à la vie sociale qui les entoure.

Vos commissaires ont décelé, au cours de leur enquête, différentes activités qu'il serait bon de regrouper. Plusieurs ont été signalées dans les rapports précédents, sans qu'il fût possible, dans le cadre restreint des rapports en question, de proposer de solutions concrètes. Il est opportun de s'y arrêter.

Dans leur rapport intitulé *Propriétés immobilières,* vos commissaires ont observé que certaines responsabilités en matière d'aménagements maritimes, que se partagent actuellement les ministères des Transports et des Travaux publics, le Conseil des ports nationaux et l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, pourraient être regroupées de façon à libérer le ministre des Travaux publics de toute responsabilité autre que celle d'agir comme agent pour l'achat, la construction, l'entretien ou la vente de propriétés immobilières. Il s'agit, entre autres, des travaux suivants:

- Quais, jetées, brise-lames et installations portuaires.
- Dragage et construction d'ouvrages de protection sur les cours d'eau navigables.
- Exploitation des bassins de radoub, d'écluses, de canaux et de barrages.
- Ponts interprovinciaux et internationaux.

Puisque le ministère des Transports, le Conseil des ports nationaux et l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent relèvent déjà du ministre des Transports, il semblerait opportun de lui confier les responsabilités qu'assume actuellement le ministre des Travaux publics. Dans un chapitre ultérieur, sous la rubrique «Organisation des activités», on étudiera la meilleure façon

de répartir les responsabilités en matière d'aménagements maritimes entre les divers services qui relèvent du ministre des Transports.

Dans leur rapport intitulé *La recherche scientifique et ses applications,* vos commissaires ont critiqué le fractionnement des responsabilités concernant les ressources hydrauliques entre le ministère des Mines et des Relevés techniques, le ministère du Nord canadien et des Ressources nationales et le ministère des Transports. On a constaté que l'activité du ministre du Nord canadien et des Ressources nationales dépasse le simple domaine de la recherche; en fait, ce ministre s'occupe activement de l'utilisation des eaux et participe à la coordination des programmes fédéraux qui visent la conservation, l'aménagement et l'utilisation des eaux, programmes qui revêtent de plus en plus d'importance pour la navigation, la production de l'énergie électrique, l'agriculture, les pêcheries, l'exploitation des forêts et des mines, l'industrie, l'urbanisme et les activités récréatives. Toutefois, vos commissaires sont d'avis que ce rôle de coordonnateur revient plutôt au ministre des Mines et des Relevés techniques, qui s'intéresse déjà de très près aux ressources hydrauliques et à certains domaines connexes—géologie, topographie et hydrographie. Il y aurait donc lieu de confier au ministre des Mines et des Relevés techniques les responsabilités qu'assume présentement le ministre du Nord canadien et des Ressources nationales en matière de ressources hydrauliques.

Les constatations qu'on trouve dans le rapport intitulé *La recherche scientifique et ses applications,* sur les ressources hydrauliques et les études des glaces, mettent en question le rôle de la Direction de la météorologie au sein du ministère des Transports et son rapport avec celui du ministère des Mines et des Relevés techniques. On a observé qu'il existe un lien étroit entre la recherche effectuée par la Direction et les services directs qu'elle rend sur le plan des opérations. Cependant, même si les Services de l'air du ministère des Transports sont ses clients les plus importants, il n'en reste pas moins que la météorologie présente un intérêt beaucoup plus grand et qu'elle exige un établissement distinct comportant un personnel spécialisé et des installations qui lui sont propres. Étant donné que les divers aspects de la météorologie se rapprochent beaucoup de certaines fonctions remplies par le ministère des Mines et des Relevés techniques, vos commissaires proposent que la Direction de la météorologie relève dorénavant de ce ministère.

En confiant aux Mines la Direction de la météorologie et la Division des ressources hydrauliques, et en effectuant certains changements proposés sous la rubrique *La recherche scientifique et ses applications,* on placerait entre les mains d'un seul ministre le gros de l'activité fédérale portant sur la climatologie, l'hydrographie et l'océanographie. Le nom de ministre des

Ressources géophysiques fournirait peut-être une meilleure indication des nouvelles fonctions du titulaire de ce portefeuille.

Le regroupement des fonctions ministérielles pourrait se continuer dans certains secteurs qui intéressent plusieurs ministères et dont il a été question dans le chapitre précédent: exploitation des ressources naturelles, réglementation et stimulation du commerce extérieur, expansion industrielle. On a vu que ce sont là trois aspects assez enchevêtrés de la politique générale d'expansion économique, aspects qu'il sera plus opportun de considérer lorsqu'on aura pu perfectionner les moyens administratifs de formuler cette politique.

Une conclusion générale s'impose: dans la répartition des responsabilités entre ministères comme dans l'organisation de l'administration, il n'existe ni modèle parfait, ni modèle définitif. L'administration doit savoir s'adapter constamment aux nouveaux besoins du public qu'elle sert et chercher sans cesse à concilier, aussi parfaitement que possible, les nombreuses aspirations, souvent opposées, auxquelles il est de son devoir de répondre.

4

MODES D'ORGANISATION

Dans l'organisation de l'administration, le rôle déterminant que joue le ministre impose trois conditions. D'abord, chaque activité gouvernementale doit être confiée à un seul ministre, chargé de lui donner l'impulsion et l'orientation nécessaire et d'en prendre la responsabilité principale. Ensuite, une administration dirigée par un cabinet ne relève pas d'un chef unique, comme on en trouve dans certains autres systèmes de gouvernement ou dans l'entreprise privée; au contraire, les ministres sont solidairement responsables de la direction et de la coordination de la fonction publique. Enfin, les qualités principales d'un ministre sont politiques; rares sont les ministres qui ont le goût ou l'expérience de l'administration. A mesure que la fonction publique s'étend et devient plus complexe, obligeant les ministres à s'en remettre davantage à des administrateurs de profession, il est absolument essentiel de l'organiser de façon à conserver entre les mains du ministre le contrôle d'un nombre toujours croissant de fonctionnaires.

LE MINISTÈRE

Rapports essentiels

Le ministère est l'élément de structure traditionnel de l'administration canadienne. Avant de l'examiner, il est utile de se rappeler les grandes fonctions administratives que remplissent tous les ministères.

- Élaboration et soumission au gouvernement de la politique du ministère; communication des directives à tous les services.

- Élaboration des projets à soumettre au gouvernement et prévision des besoins: finances, personnel et autres ressources.
- Maintien en disponibilité et allocation, sous réserve des limites imposées par le gouvernement, d'un personnel compétent et de ressources diverses.
- Mise au point et application des techniques appropriées à l'activité du ministère.
- Contrôle et évaluation du rendement des services dans l'application de la politique et l'exécution des programmes du ministère.
- Adaptation des structures internes aux responsabilités nouvelles.

La responsabilité illimitée du ministre pour tout acte officiel de ses fonctionnaires doit être formellement reconnue dans ses relations avec son ministère. Il doit donc se réserver un pouvoir quasi absolu d'intervention sur toute question, sous réserve seulement de l'autorité suprême détenue solidairement par les ministres et du maintien de certaines garanties en matière de recrutement du personnel.

Nanti de ces pleins pouvoirs, chaque ministre détermine comment il entend les exercer. Plus il entreprend lui-même, plus il se heurte aux limites que lui imposent le temps et la résistance physique. Sans une délégation des pouvoirs, l'activité du ministère finirait par s'ankyloser. En outre, le ministre, submergé par un fatras de détails administratifs, se verrait obligé de négliger ses fonctions politiques qui sont de toute première importance. A l'autre extrémité, le ministre ne peut négliger la responsabilité qui lui incombe d'orienter la politique de son ministère et de régler le rythme de son activité, quelle que soit la somme du pouvoir qu'il délègue. D'ailleurs, le Parlement, la voix du public et ses collègues au sein du Cabinet sont là pour lui rappeler sans cesse cette responsabilité.

Chaque ministre décide dans quelle mesure et de quelle manière il veut déléguer son autorité et quels sont les pouvoirs qu'il se réserve. Ses rapports avec les fonctionnaires de son ministère peuvent donc varier selon ses goûts personnels, les aptitudes de ses collaborateurs, la nature et l'importance des tâches à accomplir, et le degré d'intérêt qu'y porte le public. Par conséquent, on ne peut déterminer ces rapports que de façon très générale.

La croissance de la fonction publique et la diversification de son activité entraînent une transformation progressive des rapports entre le ministre et ses fonctionnaires. Il semble, en autant qu'on puisse prévoir l'avenir, que l'intervention directe des ministres devra diminuer au profit d'une délégation accrue des pouvoirs aux fonctionnaires. D'ailleurs, à mesure que cette situation se développe, on s'accorde de plus en plus à reconnaître que le rôle du

ministre consiste moins à diriger son ministère qu'à voir à ce qu'il soit bien dirigé. Cependant, chaque délégation nouvelle de pouvoirs complique le problème du contrôle.

Toute délégation supplémentaire des pouvoirs des ministres aux fonctionnaires—même sous réserve du droit d'intervention—dépend du degré de confiance des ministres en l'aptitude de l'administration à exercer judicieusement les pouvoirs transmis. Il ne s'agit pas simplement de la confiance qu'accorde chaque ministre à ses propres fonctionnaires, tout indispensable qu'elle soit. En vertu de la solidarité constitutionnelle des ministres, il faut que l'ensemble des ministres accorde une même confiance à tous les secteurs de la fonction publique, sinon les ministres hésiteront, devant les inquiétudes de leurs collègues, à déléguer leurs pouvoirs.

C'est ce qui explique certains points saillants des rapports du premier tome. Les ministres n'accorderont leur confiance à l'administration qu'à quatre conditions: d'abord, qu'en toute matière, on puisse fixer la responsabilité sur une personne déterminée; ensuite, que la nomination des hauts fonctionnaires soit subordonnée à l'assentiment collectif des ministres; troisièmement, que des normes générales régissent l'exercice des pouvoirs délégués, sans masquer, toutefois, les responsabilités individuelles; et enfin, que l'on puisse encourager le rendement et fixer les responsabilités par des compensations et des sanctions appropriées et raisonnablement sûres. C'est pour cette raison que vos commissaires proposent que l'on renonce au système de contrôle sur les finances, sur le personnel et sur l'administration en général, système qui divise l'autorité et estompe les responsabilités, et c'est pourquoi ils recommandent que le sous-ministre assume vis-à-vis son ministre, et, par l'entremise de son ministre, vis-à-vis le gouvernement, l'entière responsabilité de l'administration de son ministère; que la nomination et la mutation des autres hauts fonctionnaires soient soumises à l'assentiment du Cabinet; que chaque ministère soit doté d'un chef des finances et d'un chef du personnel chargés, à titre d'experts-conseils, de l'application des méthodes et des normes adoptées pour l'ensemble de la fonction publique; que l'on mette au point et que l'on utilise des moyens efficaces pour mesurer le rendement tant au sein des ministères que sous la direction du conseil du Trésor; et enfin que, sous réserve de certaines garanties contre de possibles injustices, l'on fasse un emploi plus énergique du droit de muter, de faire avancer, de déclasser ou de remercier les sous-ministres et les hauts fonctionnaires.

Dans chaque ministère—la Défense nationale fait exception—les pouvoirs délégués par le ministre sont exercés par le sous-ministre et par l'administration centrale dont il est le chef. Ici encore, l'examen des fonctions administratives des ministères révèle qu'il ne saurait y avoir d'uniformité,

d'un ministère à l'autre, quant au temps et à l'attention que le chef permanent doit consacrer à chaque tâche, ni quant à l'importance ou à la composition de son personnel. Dans un cas extrême—celui du ministère des Finances—le sous-ministre, tout comme le ministre, s'occupe d'analyser des questions de politique nationale et de proposer au Cabinet différentes lignes de conduite. Un tel ministère prend le caractère d'un état-major, dénué ou à peu près de responsabilités pratiques. Ses fonctionnaires sont rarement des administrateurs dans le sens habituel du mot; du reste, ce serait faire un mauvais usage de leurs talents que de vouloir leur attribuer ce rôle. A l'autre extrémité, dans un grand service d'exploitation, les hauts fonctionnaires auront surtout à s'occuper de la surveillance des opérations.

Cependant, même les cas les plus extrêmes ne s'opposent pas de façon absolue. D'une part, aucun ministère n'est étranger aux questions de politique nationale; de l'autre, un ministère, même entièrement libéré de fonctions d'exploitation, doit cependant administrer un personnel, des locaux, un matériel et un budget de la façon la plus rentable possible—ses fonctions comportent donc un élément de gestion. En conséquence, aucun sous-ministre ne saurait se dérober à l'une ou l'autre de ces responsabilités qui entrent toutes deux en ligne de compte dans l'évaluation de son rendement.

De même qu'il existe un écart d'un ministère à l'autre entre les fonctions des sous-ministres, de même chaque sous-ministre apporte à ses tâches les qualités et le degré d'intérêt qui lui sont propres. Compte tenu des cas exceptionnels, la majorité de ces fonctionnaires possèdent des qualités assez semblables et l'on peut donc procéder à des mutations entre ministères non seulement parmi les sous-ministres, mais aussi parmi leurs successeurs éventuels. Il importe plus d'étendre le champ de leur expérience et de développer leurs qualités d'administrateurs que d'insister sur une connaissance approfondie des affaires du ministère.

La mutation des hauts fonctionnaires entre ministères est également souhaitable et il ne faudrait pas considérer l'accession à un poste de sous-ministre comme étant la dernière étape de la carrière administrative. Au contraire, la mutation des sous-ministres et hauts fonctionnaires d'un ministère à l'autre est un excellent moyen de maintenir le niveau de rendement au sein de la fonction publique, d'adapter les éléments de direction aux nouvelles circonstances et d'encourager le zèle et l'intérêt des hauts fonctionnaires. D'ailleurs, la mutation fréquente des hauts fonctionnaires entre ministères et organismes de l'État offre de meilleures chances aux fonctionnaires de rang intermédiaire ou inférieur de faire reconnaître leurs qualités et de les développer.

Même si par leurs dimensions et leur composition les bureaux centraux

des ministères diffèrent sensiblement, chacun d'eux comporte les mêmes éléments constitutifs dans des proportions différentes. L'importance des diverses fonctions varie selon l'étendue et la nature de l'activité du ministère, et l'on adaptera en conséquence l'importance, la composition et la structure hiérarchique des effectifs spécialisés, ainsi que la nature et le degré de l'orientation donnée par le Cabinet. Cependant, le caractère essentiel de ces fonctions reste le même.

Une conclusion générale s'impose: l'organisation de la fonction publique en ministères convient admirablement à une démocratie parlementaire. Le système s'adapte aux circonstances les plus variées et il est extrêmement sensible aux besoins du public. Sa souplesse est évidente; il suffit de rappeler la variété des tâches à remplir: la conduite des affaires extérieures, la direction des forces armées, la réglementation des normes en matière de santé et de bien-être et l'exploitation d'entreprises importantes comme les Postes. Puis il s'adapte pour ainsi dire automatiquement aux intérêts, aux attitudes et aux caractéristiques individuelles des effectifs en cause, notamment du personnel dirigeant. Ensuite, le transfert du pouvoir d'un groupe politique à un autre ou d'un ministre à un autre s'opère sans heurts pour la fonction exécutive et sans causer de perturbation grave dans les services. Enfin, il assure au Parlement et, par l'intermédiaire du Parlement, au grand public un contrôle effectif de la gestion exécutive en portant au maximum la responsabilité du ministre.

Vos commissaires sont d'avis que les contrôles bien intentionnés qui entravent actuellement le fonctionnement des ministères, en matière de personnel et de finances notamment, obscurcissent les avantages réels du système de l'administration par ministère. Ils retranchent les pouvoirs sans diminuer pour autant les responsabilités; ils dispersent l'autorité, au point où l'on discerne mal les responsables. Le public sera vraiment bien servi lorsque, par le remaniement de ces contrôles, on aura rendu au système ministériel toute sa vigueur.

Structures irrégulières

A mesure que l'activité fédérale s'est diversifiée, les nouvelles entreprises se sont insérées dans l'appareil administratif de façons diverses. Lorsqu'un nouveau programme ne constitue qu'une extension de l'activité courante d'un ministère, il suffit de créer au sein même du ministère une nouvelle division ou un nouveau service. Certaines entreprises, cependant, ne s'insèrent pas aussi facilement dans le cadre des ministères et l'on a eu recours, dans le passé, à différentes manières de les y intégrer.

Le ministère «double», qui n'est autre que deux ministères possédant chacun son sous-ministre mais réunis sous une désignation commune et rele-

vant d'un même ministre—le ministère du Revenu national et le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social serviront d'exemples—représente une première solution au problème. Lorsque les deux sections du ministère ont des buts connexes et lorsqu'ils emploient des méthodes analogues, le procédé présente des avantages certains. On peut réaliser des économies par la mise en commun de certains services administratifs, mais si l'on tente d'aller trop loin dans cette direction, on se heurte à des problèmes d'organisation.

Parfois, on a confié la nouvelle activité à un ministère choisi, sinon au hasard, du moins pour la commodité administrative plutôt qu'en raison d'une parenté de fonction. Si l'activité en question réclame peu de surveillance de la part du ministre, cette formule peut être adoptée; dans le cas contraire, l'activité risque d'être négligée par une direction déjà absorbée par ses tâches principales.

Le ministère mixte, composé d'éléments disparates—le ministère du Nord canadien et des Ressources nationales peut servir d'exemple—est une troisième solution au problème. Les avantages qu'elle offre—économie dans les services administratifs—sont plutôt superficiels et, dans la pratique, les résultats n'ont pas été des meilleurs. En dépit de toute la bonne volonté que mettent les chefs à s'occuper équitablement des divers services du ministère, il est inévitable que certains de ceux-ci estiment ne pas recevoir leur part d'attention. Le même mécontentement se retrouve dans les secteurs de la population qui ont recours aux services ou aux prestations offerts par les différentes divisions. On a déjà vu qu'il existe un remède. Le transfert de l'Office du tourisme du gouvernement canadien au ministère du Commerce, la création d'une Commission des parcs, et le transfert de la Division des ressources hydrauliques au ministère des Mines et des Relevés techniques donneraient au ministère du Nord canadien et des Ressources nationales plus d'homogénéité de buts et de structure.

Si le nombre des ministères était limité au nombre des portefeuilles, on ne pourrait éviter de créer des ministères mixtes. En fait, puisque l'on peut confier plus d'un portefeuille à chaque ministre, les raisons qui militent contre la multiplication des postes de ministre n'entravent pas la création de ministères. Le ministre, même lorsque son poste porte la désignation de son portefeuille principal, peut entretenir des relations identiques avec plusieurs autres ministères, grands ou petits, relations qui sont essentiellement à la base de la structure des ministères.

Depuis quelques années, cependant, certains nouveaux programmes ont été mis en œuvre en dehors du cadre habituel des ministères. Les nouveaux organismes, créés à côté des ministères dont ils dépendent pour leur orientation, ne portent pas la désignation de ministère; ce sont les commissions, les

conseils, les offices et les sociétés—certaines n'ayant d'autre titre que la désignation de leur chef. Le Canada n'a pas le monopole de ces organismes hétéroclites; une autorité éminente sur la constitution du Royaume-Uni a traité les organismes analogues de l'administration britannique de satellites et de parasites (*outriders and camp-followers*) des ministères et, aux États-Unis, un comité présidentiel sur l'organisation administrative trouvait, il y a déjà un quart de siècle, que ces organismes se multipliaient autour des ministères comme «les granges, les remises et les silos» autour de la maison de ferme.

Vus de l'extérieur, ces organismes de l'État sont très hétérogènes. Dans la plupart des cas, il est évident que le Parlement tenait à les différencier des ministères du point de vue de leurs rapports avec les organes de contrôle central. La nature et le degré de cette différence varient d'un cas à l'autre; ces organismes forment un ensemble hétéroclite ne répondant à aucune définition générale et s'opposant à toute tentative de classement.

Ce qui caractérise ces organismes, c'est qu'on a voulu les exempter de certains contrôles imposés aux ministères en matière de finance, de personnel et d'administration générale. Mais les servitudes dont on a cherché à les affranchir sont précisément celles que doivent éliminer les recommandations formulées par vos commissaires dans le premier tome de leurs rapports. En adoptant ces recommandations, ainsi que la notion de gestion sur laquelle elles se fondent, on ne distinguerait plus le statut de certains organismes de celui des ministères. En l'absence de toute autre condition particulière régissant leurs rapports avec le ministre dont ils relèvent, on ne se trouverait plus devant un choix de structures, mais plutôt devant deux variétés d'un même genre d'organisme et l'on pourrait les considérer comme des ministères associés.

La ressemblance fondamentale de ces organismes à des ministères se cache sous des désignations fort diverses: *Administration* du rétablissement agricole des Prairies, *Archives* publiques, *Bibliothèque* nationale, *Bureau* fédéral de la statistique, *Commissaire* des pénitenciers, *Commission* maritime canadienne, *Conseil* national de recherches, *Corporation* commerciale canadienne, *Directeur* des terres destinées aux anciens combattants, *Inspecteur* général des banques, *Defence Construction (1951) Limited, Office* fédéral du charbon, *Surintendant* des faillites. Cette diversité externe de formules et de désignations ne présente peut-être aucun inconvénient grave, même si elle ne signifie pas grand-chose. Elle n'enlève rien en tout cas à la ressemblance fondamentale de ces organismes à des ministères, dans le sens générique du terme.

Certains organismes, tels que ceux que l'on vient d'énumérer, sont dotés de conseils, mais ceci n'altère pas leur caractère ministériel. Pour certains,

ces conseils peuvent paraître remplir des fonctions exécutives, mais le plus souvent il ne s'agit que d'une illusion. Souvent le conseil est entièrement formé de hauts fonctionnaires, dont le rôle est plutôt celui d'un comité consultatif interministériel. Dans d'autres cas—la Bibliothèque nationale et certains organismes de recherche par exemple—le conseil revêt un caractère consultatif. Les conseils consultatifs rendent de grands services dans bien des cas, qu'il s'agisse d'organismes d'État ou même de grands ministères comme la Santé nationale et le Bien-être social; mais il ne faudrait pas confondre leur rôle avec celui de la direction. Leur emploi ne modifie en rien la fonction du ministre qui, elle, détermine le caractère essentiel de l'organisme.

Vos commissaires ont déjà cité certains cas où, à leur avis, l'activité de l'organisme s'apparentait avec celle d'un grand ministère au point de ne plus justifier une administration distincte. Ils ont proposé, par exemple, de confier les fonctions de la Corporation de disposition des biens de la Couronne au ministère des Travaux publics et au ministère de la Production de défense (rebaptisé ministère de l'Approvisionnement) et que la *Defence Construction (1951) Limited* soit fusionnée avec le ministère de la Défense nationale. Par contre, à cause du caractère particulier de l'administration des parcs nationaux et son manque d'affinité avec les autres fonctions du ministère concerné, vos commissaires ont proposé l'établissement d'une Commission indépendante des parcs nationaux.

Il serait logique de mettre ces ministères associés en rapport direct avec leur ministre au même titre que le ministère principal qui prête son nom au portefeuille. Le bon sens doit, quelquefois, l'emporter sur la logique et il sera parfois plus pratique, pour des raisons d'ordre administratif, de les rattacher aux grands ministères et de les placer sous la surveillance permanente d'un sous-ministre. La décision dépendra de plusieurs facteurs.

L'importance numérique des effectifs entrera en ligne de compte. On peut douter, par exemple, que les Archives publiques puissent fonctionner effectivement comme ministère ordinaire, employer leurs propres directeurs des finances et du personnel et entretenir des relations directes avec le conseil du Trésor.

On pèsera aussi l'importance politique de l'activité déployée par l'organisme, afin de déterminer si l'intérêt que porte le public à cette activité politique ou administrative justifie la surveillance directe d'un ministre. Dans leur rapport intitulé *Édition et impression,* par exemple, vos commissaires proposent que l'on accorde à l'Éditeur de la Reine le rang d'agent statutaire relevant directement du ministre de l'Approvisionnement (Production de défense), tandis que l'imprimerie du gouvernement, sous la direction d'un

Directeur des impressions, relèverait du sous-ministre de l'Approvisionnement.

On examinera, ensuite, le degré d'affinité entre l'activité de l'organisme et celle des principaux ministères. Il convient, par exemple, que les établissements qui poursuivent des recherches sur l'agriculture, les pêcheries ou les forêts soient étroitement liés aux ministères correspondants, qu'ils relèvent du sous-ministre concerné et qu'ils bénéficient des services administratifs du ministère auquel ils sont rattachés. Par contre, il convient que le Conseil national de recherches groupe les établissements qui lui sont confiés en un seul ministère associé relevant directement du ministre approprié.

Bref, c'est en examinant chaque activité que l'on pourra déterminer si elle doit s'intégrer dans un des principaux ministères ou constituer un ministère associé. La distinction, ici, entre «principaux» ministères et ministères «associés» ne porte que sur le fait que les premiers prêtent leur nom à un portefeuille; elle n'a d'autre but que de faciliter le présent exposé. Elle ne comporte aucune idée de supériorité ni d'infériorité numérique, budgétaire ou politique; elle ne change rien au rôle du ministre ni à l'organisation des fonctions générales de gestion dont il a été question dans la section précédente.

STRUCTURES NON MINISTÉRIELLES—CONSEILS D'ADMINISTRATION

Ce n'est que lorsque les grandes fonctions de direction sont organisées de façon différente que l'on peut parler d'une dérogation à la structure ministérielle. Puisqu'elle touche au rôle du ministre, une telle dérogation soulève des questions d'intérêt national. En effet, l'emploi d'une structure non ministérielle impose certaines restrictions au rôle du ministre et une réduction correspondante de la responsabilité du ministre vis-à-vis du Parlement. Étant donné la grande souplesse du système ministériel et sa sensibilité aux besoins du public, on ne s'en écartera que pour des raisons bien particulières.

Si le rôle du ministre vis-à-vis de certains organismes d'État—commissions, corporations—reste entier, dans d'autres cas son rôle n'est plus le même. C'est sur cette deuxième catégorie d'organismes que nous nous arrêterons maintenant. La désignation qui décrit le mieux ces organismes est celle de «régies d'État» (*public trusts*); elle était très couramment employée autrefois, quoiqu'on l'ait abandonnée depuis. En somme, le gouvernement nomme un conseil d'administrateurs et lui confie la régie d'une entreprise de l'État, à la condition qu'il s'en tienne à la politique générale arrêtée dans ses grandes lignes par le Parlement ou par le Cabinet.

En partant de cette définition, on peut classer un grand nombre d'entreprises—depuis les Chemins de fer nationaux du Canada ou la *Polymer*

Corporation jusqu'au Conseil des arts du Canada—dans une seule catégorie groupant les organismes envers lesquels les responsabilités du ministre sont limitées.

Si les circonstances politiques l'exigeaient, chacune de ces entreprises pourrait devenir un ministère. Ce n'est pas la nature de l'activité qui dicte ce que doit être le rôle du ministre. Tout comme les Postes, la fabrication, les transports, les prêts, l'assurance, comme d'autres activités peuvent parfaitement être administrés par un ministère; de fait, différents ministères poursuivent actuellement des activités similaires.

Les raisons qui poussent le Parlement à préférer le conseil d'administration à un ministère sont assez diverses. Dans un grand nombre de cas, il semble que le Parlement ait été d'avis qu'une entreprise administrée selon des normes commerciales servirait mieux l'intérêt public, le rôle du ministre se limitant à fixer les buts principaux de l'entreprise et à choisir des personnes compétentes qui la serviront à temps partiel comme membres du conseil d'administration. On peut classer au moins huit entreprises dans cette catégorie:

Chemins de fer nationaux du Canada
Société canadienne des télécommunications transmarines
Eldorado Aviation Limited
Eldorado Mining and Refining Limited
Banque d'expansion industrielle
Northern Transportation Company Limited
Polymer Corporation Limited
Air-Canada

Une deuxième catégorie groupe certaines entreprises qu'on a jugé bon de soustraire jusqu'à un certain point aux influences politiques. La Banque du Canada et la Société Radio-Canada en sont les exemples les plus frappants.

Selon les circonstances, l'intérêt public peut pousser le gouvernement à étendre ce principe d'administration à d'autres entreprises. A côté de la Banque d'expansion industrielle, certaines entreprises de prêts, de garantie et d'assurance viennent à l'esprit, d'une part parce que leur activité se prête à une direction par conseil d'administration et, d'autre part, parce que la conduite de leurs affaires selon des normes strictement commerciales garantirait leur impartialité aux yeux du public. On songe entre autres à la Société centrale d'hypothèques et de logement, à la Société d'assurance des crédits à l'exportation et à la Société du crédit agricole. On examinera de nouveau ces sociétés et certains autres organismes, dont le statut ne se prête pas à une classification précise, dans la prochaine section, sous la rubrique «Légères variations de structure».

Pour le gouvernement et le Parlement, le choix de la structure administrative la plus appropriée à telle ou telle entreprise dépend de leur appréciation des exigences de l'intérêt national, à la lumière des diverses circonstances qui entourent chaque cas. De l'avis de vos commissaires, on ne devrait avoir recours aux conseils d'administration que lorsque la direction du programme peut être entièrement déléguée à un groupe indépendant et lorsque des capitaux et des revenus suffisants peuvent en assurer la viabilité financière.

Dans le premier rapport, intitulé *Un plan de gestion,* on a constaté que l'indépendance accordée à un conseil d'administration obligeait le Parlement et le public à libérer le ministre de sa responsabilité traditionnelle pour l'expédition des affaires courantes. La caractéristique fondamentale de cette structure administrative réside précisément dans le fait que le ministre se contente habituellement de contrôler la composition du conseil et, sous réserve de la sanction du Parlement, de tracer les grandes lignes de sa politique.

Une collaboration harmonieuse entre les trois intéressés—le Parlement, le ministre et le conseil—n'est possible que lorsque le législateur précise de façon bien nette le but et les pouvoirs de ce genre d'organisme. Vos commissaires sont d'avis qu'une certaine absence de stabilité à Radio-Canada et le recours fréquent aux comités d'enquête doivent être attribués en grande partie à la carence de la législation à cet égard. Aucune loi ne précise les fonctions et attributions de certaines entreprises non ministérielles comme la *Polymer Corporation Limited,* l'*Eldorado Mining and Refining Limited* et ses filiales l'*Eldorado Aviation* et la *Northern Transportation Company*. En temps de guerre, il peut être commode de constituer des sociétés de la Couronne aux termes de la *Loi sur les compagnies* en se contentant d'une autorisation parlementaire de principe. Mais, en temps de paix, il semblerait plus opportun que la loi précise les fonctions et les pouvoirs de ces organismes, étant donné qu'une bonne partie de leur activité peut être soustraite au contrôle parlementaire en vertu de leur constitution et de leurs rapports avec le ministre.

En l'absence d'une telle loi, les organismes en question sont libres d'utiliser les pouvoirs que leur confère la *Loi sur les compagnies* et de prendre certaines initiatives qui, quoique assez courantes dans le commerce, ne sont prises par le gouvernement qu'exceptionnellement—un placement de fonds dans une entreprise à l'étranger, par exemple. Même lorsque l'opération est parfaitement justifiée et que le contrôle ministériel est assuré, vos commissaires sont néanmoins d'avis qu'une initiative exceptionnelle devrait avoir la sanction explicite du Parlement.

La création d'une filiale soulève aussi la question des rapports entre le conseil d'administration et le ministre ou le Parlement. Lorsque les fonctions

de la filiale découlent de l'activité de la société mère—c'est le cas de l'*Eldorado Aviation Limited*—la constitution d'une société indépendante n'est qu'une question de commodité administrative, mais lorsque les opérations de la filiale peuvent parfaitement être séparées de celles de la société mère—on pense à la Banque d'expansion industrielle, à la *Northern Transportation Company Limited* et à Air-Canada—le statut de filiale s'explique moins bien. Si la filiale entretient avec le ministre et le Parlement les rapports qui s'imposent dans ce cas, le rôle de propriétaire de la société mère se réduit à une simple formule. Il faudrait, non seulement que le législateur détermine les fonctions et les attributions de ces organismes—il l'a fait pour la Banque d'expansion industrielle et pour Air-Canada—mais aussi que le ministre exerce une surveillance directe sur leur conseil d'administration et sur leur orientation.

Même lorsque le législateur s'est prononcé, les attributions du ministre ne sont pas toujours nettement définies. Dans certains cas, on confère au ministre le droit d'exercer une direction générale. On lit, par exemple, dans la *Loi sur la Société canadienne des télécommunications transmarines* que «la Société doit se conformer aux instructions que lui donne à l'occasion le gouverneur en conseil ou le ministre relativement à l'exercice de ses pouvoirs». De l'avis de vos commissaires, il conviendrait dans chaque cas de conférer des pouvoirs analogues au ministre, comme complément au contrôle ultime qu'il exerce sur le choix des membres du conseil d'administration. L'attribution de tels pouvoirs au ministre détermine de façon claire les rapports qui doivent exister entre le conseil d'administration et le gouvernement, en conférant au ministre l'autorité discrétionnaire qui convient à ce genre d'organisme. Vos commissaires recommandent, cependant, qu'en conférant ces pouvoirs, le législateur stipule que toute directive ministérielle soit rendue publique.

Vos commissaires estiment, également, que le conseil d'administration doit être mis en demeure de fournir au ministre tout renseignement que celui-ci peut lui demander sur son activité. C'est une condition essentielle de l'autorité du ministre, qui doit disposer de tous les éléments relatifs à la situation lorsque son intervention devient nécessaire. D'ailleurs, l'existence d'une telle obligation préciserait les rapports entre le Parlement, d'une part, et le ministre ou le conseil d'administration, de l'autre. En effet, on reconnaît, de façon générale, que les affaires courantes de ces organismes ne font pas l'objet de questions à la Chambre comme c'est le cas pour les activités d'un ministère; mais il devrait appartenir au ministre, et non pas au conseil d'administration, de décider ce qui sera ou ne sera pas révélé dans les réponses fournies au Parlement.

La nature des rapports qui s'établiront effectivement dans le cadre des rela-

tions prescrites, entre le ministre et le conseil d'administration, dépendra des personnes en cause et de l'intérêt accordé par le public aux affaires de l'organisme, comme c'est le cas pour les rapports entre un ministre et son ministère. On peut attendre du ministre qu'il respecte la connaissance plus immédiate que le conseil d'administration peut avoir des besoins et des possibilités de l'organisme; de même, on peut s'attendre à ce que les membres du conseil reconnaissent la contribution spéciale que le ministre, en vertu de son expérience et de sa position, a le pouvoir et le droit de leur apporter, ainsi que le besoin qu'il a d'être informé de leur activité. On ne saurait préciser jusqu'où l'influence du ministre doit s'étendre. Cela dépend de l'interprétation que celui-ci donne aux exigences de l'intérêt public; cette interprétation est du reste influencée par sa responsabilité à l'endroit des affaires courantes de l'organisme. Cela dépend, également, de l'idée que se fait le conseil du degré d'intervention dont il a besoin ou qui est compatible avec ses propres responsabilités pour la bonne marche de l'entreprise.

Le rôle du conseil d'administration, ainsi que ses rapports avec le ministre dépendent évidemment de sa composition et de la durée du mandat de ses membres. En ne fixant aucune limite de temps au mandat des administrateurs, on s'expose à un affaiblissement du conseil d'administration et à des difficultés d'ordre pratique lorsque le ministre voudra en modifier la composition ou lorsqu'un administrateur désirera, après quelques années, être relevé de ses responsabilités. Si la durée du mandat est trop longue, on risque de priver le ministre de son pouvoir de modifier la composition du conseil, pouvoir qui constitue un élément essentiel du contrôle ministériel, sauf lorsqu'il y va de l'intérêt général de donner au conseil d'administration une indépendance exceptionnelle. La durée idéale du mandat dépendra de chaque conseil, mais afin de préserver l'équilibre et la continuité de la gestion, on devrait poser comme principe général applicable à tous les conseils, que les mandats de leurs membres expirent à tour de rôle.

Vos commissaires sont d'avis que le choix des membres d'un conseil d'administration doit se faire principalement, sinon exclusivement, en fonction de leur capacité d'administrer avec prudence et avec énergie. Lorsque l'activité d'un organisme prend une envergure nationale, il peut être opportun que diverses régions soient représentées au conseil, mais il faut avant tout s'attacher à l'expérience et à la compétence. Dans le cas de certains organismes, comme Radio-Canada, où le rôle du ministre est limité mais où un public très vaste témoigne parfois un grand intérêt à la politique suivie, il peut être préférable d'insister davantage sur le principe de la représentation géographique. Il ne faut, cependant, jamais oublier la fonction administrative du conseil et, lorsque des considérations géographiques interviennent dans

sa composition, on cherchera à nommer des membres ayant de l'expérience administrative pour former un comité exécutif actif auquel on confiera la responsabilité principale de la bonne marche de l'entreprise. On peut envisager une autre formule: ce serait de constituer un conseil non représentatif d'experts et de lui adjoindre un comité consultatif de représentants régionaux pour examiner les questions qui exigent une variété d'opinions.

Les conseils de trois des organismes déjà mentionnés dans la présente section—la Société d'assurance des crédits à l'exportation, la Société du crédit agricole et la Société centrale d'hypothèques et de logement—se composent entièrement ou en partie de hauts fonctionnaires. Dans leur rapport intitulé *Prêts, garantie et assurance,* vos commissaires ont mis en doute la sagesse de cette formule. Dans la plupart des cas, les fonctionnaires sont choisis dans les ministères qui sont directement intéressés par l'activité de l'organisme en cause. Ils constituent, en fait, un comité interministériel, qui conseille le directeur général de l'organisme sur l'application des directives gouvernementales. Ce genre de comité peut être fort utile, mais vos commissaires estiment qu'il ne peut, en raison de sa composition, posséder l'expérience des affaires qu'exige un conseil d'administration, ni entretenir les rapports qui conviennent avec le ministre. On conçoit qu'un ministre se décharge de la responsabilité des affaires d'une entreprise lorsqu'elle est confiée à un conseil d'administration indépendant, mais la situation est tout autre lorsque le conseil se compose de fonctionnaires qui doivent rendre compte à leur ministre respectif de ce qu'ils font, ou lorsqu'il est dominé par ces derniers.

Comme pour toute entreprise commerciale, le choix du directeur général est d'importance capitale pour le conseil d'administration d'un organisme de l'État. Mais il est tout aussi important que le directeur jouisse de la confiance du gouvernement; c'est pourquoi dans la plupart des organismes mentionnés, les nominations sont faites par le gouverneur en conseil. Vos commissaires sont d'avis, cependant, que l'on devrait d'abord consulter le conseil d'administration. Le choix des autres fonctionnaires devrait être laissé à la seule discrétion du conseil.

Le financement de ces organismes revêt une importance primordiale dans les rapports entre l'organisme et le gouvernement, puisqu'il détermine les limites de leur champ d'action ainsi que la base sur laquelle leur rendement sera jugé. Cette remarque s'applique tout autant aux besoins de l'organisme en capitaux qu'au financement des dépenses d'exploitation.

Les capitaux doivent être fournis d'une manière qui définisse bien les obligations financières de l'entreprise envers le gouvernement, son seul actionnaire et souvent son seul créancier ou garant en matière de capital. Vu

l'impossibilité d'établir une distinction nette entre les intérêts du gouvernement propriétaire et ceux du gouvernement bailleur ou garant de fonds, les diverses catégories de titres de créance utilisées pour le financement des sociétés commerciales ne remplissent plus leur rôle habituel, qui est de déterminer la priorité des créances sur l'actif et les bénéfices de l'entreprise. Elles ont, cependant, une certaine utilité comme moyen de déterminer les obligations financières et le rendement de l'entreprise.

Si l'on veut, toutefois, que le passif de l'entreprise corresponde à une réalité, il ne faut pas créer des dettes pour des opérations non rentables que le conseil d'administration serait tenu d'entreprendre dans l'intérêt public. Il faudrait financer ces opérations au moyen de subventions pures et simples—d'autant plus que cette façon de procéder révélerait au Parlement et au public ce qu'elles coûtent au Trésor. En outre, puisque la prévision des conditions futures est inévitable lorsqu'on se fixe des buts financiers, il y aurait lieu, de temps en temps de réexaminer les obligations financières contractées envers le gouvernement et, au besoin, de recourir à des mesures législatives pour effacer l'arriéré de dettes qui constitue un poids mort.

L'article 80(2) de la *Loi sur l'administration financière* prévoit un certain contrôle ministériel (et parlementaire) sur l'élaboration des programmes de la plupart de ces entreprises. L'article précise que:

> Le ministre compétent doit tous les ans, à l'égard de chaque corporation, soumettre au Parlement le budget d'établissement pour son année financière, approuvé par le gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre compétent et du ministre des Finances.

Par contre, le budget d'exploitation relève de la seule compétence du conseil d'administration. Bien entendu, le ministre et le Parlement entrent en jeu lorsqu'une entreprise a besoin de crédits parlementaires pour financer son exploitation, mais la responsabilité principale de la bonne gestion de l'entreprise retombe néanmoins sur le conseil d'administration, et on examine les prévisions budgétaires de beaucoup moins près que celles des ministères. De l'avis de vos commissaires, lorsqu'une entreprise de ce genre dépend entièrement, ou presque entièrement, de crédits parlementaires pour financer ses opérations, le conseil d'administration et les hauts fonctionnaires ne peuvent élaborer leurs programmes et gérer l'entreprise de façon efficace qu'à condition de pouvoir compter pendant une période de plusieurs années sur la stabilité de revenus provenant des fonds publics.

LÉGÈRES VARIATIONS DE STRUCTURE

La présente étude a porté jusqu'ici sur deux catégories de structures administratives: les ministères et services paraministériels et les régies d'État dirigées par un conseil d'administration. Ce qui les distingue, ce sont leurs rapports

avec le ministre. On a vu que l'organisation par ministère laisse beaucoup de latitude au ministre dans l'interprétation de son rôle, alors que la structure non ministérielle, en confiant la responsabilité et le contrôle de l'expédition des affaires courantes à un conseil d'administration, limite le rôle du ministre.

Cependant, les rapports qui s'établissent entre les ministres et les différents rouages de l'administration sont fort complexes et ils peuvent varier suivant la politique du gouvernement. On a vu qu'il existe de nombreuses variétés de structures ministérielles. Souvent les différences sont secondaires, mais ce n'est pas toujours le cas. Ainsi, il est de règle générale que le sous-ministre soit un fonctionnaire amovible répondant directement à son ministre de la gestion de son ministère, mais dans certains cas—le rassemblement et la publication des données statistiques et la délivrance des brevets d'invention, par exemple—la protection du service peut exiger que l'on accorde à son chef permanent une situation spéciale. Dans d'autres cas, les comités consultatifs jouent un certain rôle dans l'élaboration de la politique et des programmes, mais sans porter atteinte aux attributions ou à la responsabilité du ministre. De même, les prescriptions de la loi concernant les rapports entre le ministre et le conseil d'administration peuvent varier selon les circonstances.

A côté des structures variées ou même exceptionnelles dont il vient d'être question, il en est d'autres qui ne se prêtent à aucun classement dans les deux grandes catégories.

On a déjà fait allusion à certaines entreprises de prêts, de garantie et d'assurance: la Société centrale d'hypothèques et de logement, la Société d'assurance des crédits à l'exportation et la Société du crédit agricole. Ces sociétés ressemblent beaucoup aux régies d'État déjà étudiées, mais, dans les trois cas, le rôle du conseil d'administration diffère sensiblement de celui du conseil d'une entreprise telle que la *Polymer Corporation* ou les Chemins de fer nationaux du Canada. Le conseil et le directeur général de ceux-ci ont pour tâche d'adapter leur exploitation aux conditions toujours changeantes du marché qui les intéresse, sous la seule réserve de l'approbation de leurs immobilisations par les gouvernements. Par contre, dans le cas des sociétés de prêts, de garantie et d'assurance, l'étendue et la nature de l'activité dépendent plutôt d'une interprétation de l'intérêt général que des possibilités du marché. Dans de tels cas, le ministre doit prendre une part bien plus grande à l'élaboration de la politique à suivre, et le rôle d'un conseil d'administration composé d'hommes d'affaires et de spécialistes en est réduit d'autant. Sans doute, ce conseil peut-il être tenu responsable de la bonne gestion de l'entreprise et s'assurer que l'on s'en tienne à des normes commerciales dans les opérations de prêt ou d'assurance. Cependant, dans le cas de la Société d'assurance des crédits à l'exportation et dans celui de la Société du crédit

agricole, le conseil d'administration est composé exclusivement de fonctionnaires, auxquels un comité consultatif offre des conseils désintéressés sur la ligne de conduite à suivre.

De l'avis de vos commissaires, la structure de ces sociétés pourrait se rapprocher de la formule ministérielle, tout en conservant, s'il y a lieu, un comité consultatif. Au besoin, des mesures spéciales en révision pourraient garantir l'impartialité dans l'octroi des prêts et des garanties demandés.

Cette formule se réalise un peu à la Commission d'assurance-chômage qui se modèle, en gros, sur les ministères, tout en s'écartant sur plusieurs points importants de la formule habituelle. D'abord, le chef permanent est remplacé par une commission, dont les trois membres représentent les trois groupes intéressés: le patronat, le salariat et le gouvernement. Puis, grâce à une procédure d'appel, la Commission permet une révision impartiale des décisions relatives à l'admissibilité à l'assurance et aux prestations. Ensuite, l'existence d'un comité des placements indique que l'on reconnaît à la caisse d'assurance son caractère de dépôt. Enfin, un comité consultatif surveille l'état de la caisse et recommande au gouvernement les mesures qu'il convient de prendre.

La Commission canadienne du blé possède plusieurs caractéristiques analogues: substitution d'une commission au chef unique, comité des placements et comité consultatif, mais elle jouit d'une plus grande indépendance administrative—finances, personnel, etc.—bien qu'on n'y trouve aucun conseil d'administration comme dans les grandes entreprises commerciales. Elle possède certains pouvoirs de réglementation. En matière de politique commerciale, le ministre joue un rôle nettement prépondérant; mais, du fait qu'elle échappe aux contrôles administratifs habituels du gouvernement et que les commissaires jouissent de la sécurité d'office, la Commission exerce son activité sans contrôle ministériel bien défini, même sous forme de pouvoirs discrétionnaires.

Du point de vue de la surveillance du ministre sur l'expédition des affaires courantes, la Commission canadienne du blé et l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent ressemblent plus à des régies d'État qu'à des ministères, mais elles s'écartent des régies par le fait qu'elles sont administrées par des fonctionnaires permanents et non par un conseil d'administrateurs à temps partiel.

La Commission des grains, tout comme la Commission canadienne du blé, cumule les fonctions d'un service avec celles d'une autorité régulatrice. Son administration est confiée à un conseil de commissaires à plein temps, dont le mandat est de durée fixe, et qui ne peuvent être destitués que pour cause. Contrairement à la Commission canadienne du blé, cependant, elle

opère comme un ministère. La Commission des parcs nationaux, dont on a proposé la création, pourrait fort bien suivre le même modèle.

Le plan général de gestion de la fonction publique proposé dans le premier tome des rapports semble convenir—compte tenu des nuances imposées par les circonstances—à un certain nombre d'organismes d'État. La Corporation commerciale canadienne, par exemple, est essentiellement un service mis à la disposition des gouvernements étrangers; son activité se confond avec les fonctions d'acheteur du ministère auquel elle se rattache et, même s'il est utile de perpétuer son statut juridique indépendant, il n'y a aucune raison de la doter d'une direction et d'un personnel distinct.

Vos commissaires ont déjà signalé, dans d'autres rapports, qu'on peut attribuer, en partie, certaines exceptions au régime de contrôle sur les ministères aux soi-disant difficultés rencontrées dans l'application de la *Loi sur le service civil* à l'engagement d'un nombreux personnel scientifique, artistique et industriel. Une gestion plus souple du personnel, telle que proposée par vos commissaires, écarterait tout besoin d'une autonomie spéciale sous ce rapport. On rencontrerait, cependant, un problème dans les organismes qui ont admis le principe des ententes collectives, à moins que l'on n'adopte plus tard pour l'ensemble de la fonction publique un régime général de travail qui puisse englober les conventions collectives. Vos commissaires ont signalé, dans leur rapport, que les relations du gouvernement avec son personnel sont en voie d'évolution, mais ils sont d'avis que seuls les intéressés—l'État et les fonctionnaires—peuvent déterminer l'orientation et le rythme à donner à cette évolution, dont vos commissaires ne sauraient ni prédire ni ordonner l'aboutissement.

En proposant, dans le présent chapitre, de nombreux changements aux structures de l'administration, vos commissaires n'ont pas perdu de vue que, pour peu que la modification soit profonde, elle touche au rôle du ministre et soulève, en conséquence, des questions de politique générale. Ils se sont donc abstenus de tracer un plan d'organisation détaillé, où seraient définies la structure et la situation de chaque ministère ou organisme dans l'appareil administratif. Lorsqu'ils ont proposé certaines modifications, c'était surtout pour clarifier, et non pour changer, ce qui leur semblait être le régime existant, ou voulu, des relations entre le ministre et l'organisme sous sa tutelle.

Telles qu'elles sont rédigées, les lois manquent trop souvent de clarté et de précision lorsqu'elles déterminent les fonctions et les attributions tant des ministres, pris collectivement ou individuellement, que des sociétés, conseils, commissions, bureaux et autres organismes dont les ministres sont responsables, à divers degrés, devant le Parlement. Il est naturel et légitime que, dans une administration aussi vaste et variée que celle du Canada, l'organisa-

tion des services prenne des formes très diverses, mais il serait indispensable de déterminer avec plus de précision les attributions de chaque organisme.

L'IDENTITÉ DES SOCIÉTÉS OU PERSONNES MORALES

Dans l'étude que l'on vient de faire des organismes de type ministériel et non ministériel, on ne s'est pas arrêté sur l'effet que peut avoir la constitution en société d'un organisme sur le schéma de son organisation, ni sur les rapports qui peuvent en résulter. On envisage couramment la société de la Couronne comme première solution de rechange au ministère. Vos commissaires estiment, toutefois, que l'expression «société de la Couronne» n'a plus aucune signification aujourd'hui quel que fût le sens qu'on a pu lui attribuer autrefois.

On a déjà noté, au cours du présent chapitre, que certaines sociétés de la Couronne ne se distinguent d'un ministère ni par leur activité ni par les rapports qu'elles entretiennent avec leur ministre. D'autres, dotées d'un conseil d'administration aux attributions étendues entraînant une diminution correspondante de la responsabilité du ministre, sont nettement différentes.

Les sociétés de la Couronne se divisent en deux groupes selon le procédé de leur constitution. Les entreprises très diverses du premier groupe—Chemins de fer nationaux, Galerie nationale, Société centrale d'hypothèques et de logement et autres—ont été constituées en sociétés en vertu d'une loi spéciale. Celles du second groupe, comprenant la *Polymer Corporation Limited* et l'*Atomic Energy of Canada Limited,* ont été constituées conformément aux dispositions de la *Loi sur les compagnies* en vertu d'un pouvoir général, tel celui conféré par l'article suivant de la *Loi sur la production de défense:*

> S'il estime que la chose facilitera vraisemblablement la réalisation des objets de la présente loi ou l'application de ses dispositions, le Ministre peut... procurer la constitution d'une ou plusieurs corporations en vue d'entreprendre ou d'exécuter tous actes ou choses que le Ministre est autorisé à entreprendre ou exécuter sous le régime de la présente loi.

On trouve des dispositions analogues dans la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique,* dans la *Loi sur le Conseil de recherches* et dans la *Loi sur l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent.* Vos commissaires ont déjà exprimé des doutes sur la nécessité ou l'opportunité, en temps ordinaire, de conférer ainsi le pouvoir de créer des organismes non ministériels.

Une grande variété de circonstances spéciales ont entouré la création de chacune de ces sociétés. Dans le cas des Chemins de fer nationaux, la formule offrait au gouvernement un moyen bien simple de transférer l'actif et le passif des entreprises privées dont il s'était rendu responsable. Lors de la constitution, en 1934, de la Banque du Canada, une partie du capital-actions provenait du secteur privé. Une modification subséquente de la Loi, qui n'a rien changé

à la constitution de la Banque, a permis au gouvernement de se porter acquéreur de ces actions. Dans certains cas particuliers, la création d'une société a permis aux gouvernements fédéral et provinciaux de s'intéresser à une entreprise commune (Commission des champs de bataille nationaux). Au cours de la seconde guerre mondiale, plusieurs sociétés de la Couronne ont été créées pour stimuler l'effort de guerre et offrir un cadre familier aux hommes d'affaires absorbés dans l'administration à l'époque.

On ne saurait, cependant, déterminer l'intérêt administratif que présente la constitution en société d'un organisme d'État. Un examen de l'ensemble des sociétés de la Couronne ne révèle aucune caractéristique commune qui puisse les distinguer, qu'il s'agisse de leur structure, de leur activité, de leurs pouvoirs ou encore de leurs rapports soit avec les ministres soit avec les organismes de contrôle de l'État.

Selon la définition du dictionnaire, les sociétés sont des corps constitués de plusieurs personnes, et notamment des corps autorisés à agir comme une personne; ou encore des personnes morales, créées en vertu d'une charte, d'un arrêté ou d'une loi, et formées par plusieurs personnes (*corporation aggregate*) ou par une seule (*corporation sole*). Certes, les sociétés de la Couronne ont toutes une existence juridique propre, en vertu de leur charte ou d'une loi qui leur confère le droit de faire acte de commerce ou d'ester en justice, non plus au nom de la Couronne, mais en leur nom propre. Cependant, ce droit est conféré à d'autres organismes d'État, qui ne sont pas constitués en société, ni même considérés comme telle. Il ne s'agit, donc, que d'une formalité qui a le mérite d'éviter, pour le public, certaines confusions et certains inconvénients.

Dans le commerce, la société joue un rôle bien déterminé; elle répond à des impératifs commerciaux auxquels le gouvernement échappe. Elle permet à un groupe de personnes de se constituer en personne morale sous forme de société, dont l'existence n'est nullement compromise par le départ ou la mort d'un actionnaire et de limiter la responsabilité financière des participants à leur mise de fonds.

Ces considérations ne s'appliquent nullement à un organisme d'État, même lorsque celui-ci se livre à une activité commerciale dans le but d'équilibrer ses recettes et ses dépenses. Ces sociétés ne sauraient survivre à la disparition de leur seul actionnaire: en l'occurrence, le gouvernement. On ne conçoit pas non plus que le gouvernement, dans le contexte concret de la politique, permette aux créanciers de la société d'en exiger la liquidation sous prétexte que sa responsabilité est limitée.

Les entreprises commerciales dont l'État est propriétaire tirent de ce fait même certains avantages par rapport aux entreprises privées. En principe, on ne leur demande pas de verser des dividendes ni de constituer des réserves;

leur crédit n'est jamais compromis; elles empruntent à des taux d'intérêt réduits. Par contre, elles doivent accepter certains inconvénients: l'intérêt public devra parfois primer sur l'intérêt commercial, lorsqu'elles établissent leurs projets d'expansion ou le programme de leurs immobilisations, et le fait qu'une seule personne, le ministre, détient la procuration générale des actionnaires entraîne comme conséquence que le conseil d'administration se trouve, en somme, sous la surveillance permanente de l'«assemblée générale des actionnaires».

L'évolution de la société commerciale a été marquée par la formation de nombreux liens juridiques, qui permettent aux actionnaires et aux créanciers de la société de choisir les dirigeants de l'entreprise, ainsi que de déterminer la priorité des droits sur son actif et sur ses bénéfices. On fait la distinction entre capital-actions et la dette en obligations, entre action ordinaire et action privilégiée, entre obligation hypothécaire et obligation à revenu conditionnel, pour ne citer que quelques exemples des nombreuses formes que peuvent prendre les obligations financières des sociétés. Lorsque l'État cumule les rôles d'actionnaire, de créancier et de garant d'une société de la Couronne, ces distinctions n'ont plus d'intérêt. On ne saurait établir de comparaison valable entre le passif-capital d'une société de la Couronne et celui d'une entreprise privée. Ces instruments de la finance commerciale ont, cependant, une certaine utilité du fait qu'ils permettent de déterminer la dette contractée envers l'État par les régies.

La plupart des sociétés de la Couronne se caractérisent par leur immunité aux contrôles extérieurs imposés aux ministères, notamment en matière de finances et de personnel. Cependant, une étude succincte révèle que, même sous ce rapport, il n'y a pas d'uniformité et que l'on ne peut faire aucune distinction essentielle entre les sociétés et les ministères ou les autres organismes non constitués (*voir* tableau 1).

Sous le titre «Corporations de la Couronne» la *Loi sur l'administration financière*, de 1951, consacre une section particulière au classement des organismes constitués en sociétés—les quelques exceptions comprennent la Banque du Canada et la Commission canadienne du blé—aux fins du contrôle administratif de leurs finances. Deux catégories, les «corporations de mandataire» et les «corporations de propriétaire» ont été exemptées des dispositions de la loi visant les ministères. On exige qu'elles soumettent leur budget annuel d'immobilisations à l'approbation du ministre; les «corporations de mandataire» doivent également lui soumettre leur budget d'exploitation. Mais il a fallu établir une troisième catégorie, celle des «corporations de département» qui, du point de vue du contrôle administratif de leurs finances, ne pouvaient se distinguer des ministères.

Tableau 1—SOCIÉTÉS DE LA COURONNE (1962)

Désignation	Constitution: En vertu d'une loi spéciale	Constitution: Sous le régime de la Loi sur les compagnies	Classification légale: Corporation de département	Classification légale: Corporation de mandataire	Classification légale: Corporation de propriétaire	Classification légale: Autres	Financement: Propres revenus	Financement: Revenus et crédits	Financement: Crédits parlementaires	Recrutement du personnel: Commission du service civil	Recrutement du personnel: Gouverneur en conseil ou société	Administration: Conseil à temps partiel	Administration: Service civil (entièrement ou en partie)	Administration: Conseil d'administrateurs salariés à plein temps
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent	X				X		X				X			X
Air-Canada	X				X		X				X	X		
Atomic Energy of Canada Limited		X		X				X			X	X		
Banque d'expansion industrielle	X					X	X				X	X		
Banque du Canada	X					X	X				X	X		
Bureau de la stabilisation de l'agriculture	X		X					X			X			X
Canadian Arsenals Limited		X		X				X			X		X	
Canadian Patents and Development Limited		X		X			X				X		X	
Chemins de fer nationaux du Canada	X				X		X				X	X		
Commission canadienne du blé	X					X	X				X			X
Commission d'assurance-chômage	X		X						X	X				X
Commission de contrôle de l'énergie atomique	X		X						X		X		X	
Commission de la capitale nationale	X			X					X		X	X		
Commission d'énergie du Nord canadien	X			X			X				X		X	
Commission des champs de bataille nationaux	X			X					X	X		X		
Commission maritime canadienne	X		X						X	X			X	
Conseil des ports nationaux	X			X				X			X			X
Conseil national de la productivité	X					X			X		X	X		
Conseil national de recherches	X		X						X		X	X		
Cornwall International Bridge Co. Ltd.		X			X		X				X	X		
Corporation commerciale canadienne	X			X			X				X		X	
Corporation de disposition des biens de la couronne	X			X			X				X		X	
Defence Construction (1951) Limited		X		X					X		X		X	
Directeur, Loi sur les terres destinées aux anciens combattants	X		X						X	X				X
Eldorado Aviation Limited		X			X		X				X	X		
Eldorado Mining and Refining Limited		X			X		X				X	X		
Galerie nationale du Canada	X		X						X	X		X		
Northern Ontario Pipe Line Crown Corp.	X					X	X				X		X	
Northern Transportation Co. Ltd.		X			X		X				X	X		
Office de soutien des prix des produits de la pêche	X		X						X		X	X		
Office fédéral du charbon	X		X						X	X			X	
Polymer Corporation Limited		X			X		X				X	X		
Société canadienne des télécommunications transmarines	X				X		X				X	X		
Société centrale d'hypothèques et de logement	X				X		X				X		X	
Société d'assurance des crédits à l'exportation	X				X		X				X		X	
Société du crédit agricole	X				X		X				X		X	
Société Radio-Canada	X				X			X			X	X		

Nota: Le présent classement, fondé sur les principales caractéristiques des organismes et sur l'usage, ne tient aucun compte des distinctions secondaires. Ont été exclues du tableau les filiales constituées à l'étranger, telles que celles des Chemins de fer nationaux ou de la *Polymer Corporation*, ainsi que les sociétés inactives qui n'ont pas encore été liquidées.

De même, un grand nombre des sociétés de la Couronne échappent aux dispositions de la *Loi sur le service civil,* mais non pas toutes. Par contre, plusieurs organismes d'État n'ayant pas la qualité de société sont exemptés des dispositions de la loi pour une partie, sinon pour le tout, de leur personnel.

La constitution en société d'un organisme d'État n'est donc pas indispensable pour échapper aux contrôles minutieux de l'extérieur; elle n'offre, d'ailleurs, aucune garantie d'immunité. L'Office national du film n'est ni considéré ni reconnu comme société; il jouit pourtant d'une plus large mesure d'autonomie en matière de finances et de personnel qu'un grand nombre des sociétés de la Couronne. D'ailleurs l'autonomie dont jouissent la plupart des sociétés n'est pas une conséquence nécessaire de leur qualité de corps constitué; elle est, au contraire, une indication du fait que l'on n'a pas compris à quel point les ministères sont paralysés par les contrôles méticuleux auxquels ils sont soumis et que l'on n'a pas remédié à la situation. L'excellente administration d'un grand nombre des sociétés qui échappent à ces contrôles démontre que, sans eux, la fonction publique peut parfaitement demeurer honnête, efficace et impartiale.

PERMIS, RÈGLEMENTS ET DÉCISIONS QUASI JUDICIAIRES

La participation plus active du gouvernement au bien-être des individus et à la direction de l'économie a fait naître le besoin d'uniformité et d'impartialité dans l'allocation des prestations et dans la réglementation du commerce. C'est pour répondre à ce besoin qu'ont surgi divers types d'organismes: organismes de réglementation, tribunaux administratifs, tribunaux d'arbitrage ou organismes quasi judiciaires, tous plus ou moins soustraits au contrôle des ministres.

L'interprétation des lois régissant les droits et les obligations du citoyen envers l'État a toujours été la prérogative des tribunaux. Vos commissaires n'ont pas à analyser les raisons qui ont motivé la création, au sein du pouvoir exécutif, de rouages spéciaux pour partager cette fonction avec les tribunaux et parfois même pour les supplanter. Ce qui les intéresse dans le présent contexte, c'est la structure de ces organismes et, surtout, les rapports de ceux-ci avec les ministres.

L'appareil administratif des ministères dispense des prestations et des privilèges de toutes sortes, depuis les allocations familiales et la pension de vieillesse jusqu'aux permis d'exploration minière dans le Nord. De même, les ministères réglementent une diversité d'activités commerciales, depuis le classement des aliments jusqu'aux opérations des syndics de faillite. La structure d'un organisme n'est donc pas dictée par la seule nature de l'activité poursuivie.

Il n'a été fait jusqu'à présent aucune étude systématique des tribunaux administratifs de l'État; du moins, vos commissaires n'en connaissent aucune. Il n'existe, non plus, aucun moyen de déterminer quels organismes doivent être ainsi désignés, et la liste ci-dessous ne prétend pas être complète. La loi appelle «cours d'archives» certains organismes—Commission des transports du Canada, Commission des transports aériens, Office national de l'énergie, Commission du tarif et Commission d'appel de l'impôt; d'autres ne sont pas ainsi désignés (Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion, Conseil canadien des relations ouvrières). Certains organismes, comme la Commission d'assurance-chômage, ont pour fonction principale d'administrer un grand service. Ils peuvent cependant prononcer certains jugements, mais on n'est pas porté à les considérer comme des tribunaux. Par contre, des organismes comme la Commission des transports, l'Office national de l'énergie et la Commission du tarif sont appelés cours d'archives et généralement considérés comme tribunaux administratifs qui rendent des décisions, délivrent des permis ou réglementent une activité, et pourtant, ils exercent d'autres fonctions: administration de certains programmes, élaboration d'une politique à soumettre aux ministres. La Commission canadienne des pensions est chargée de l'administration des prestations aux anciens combattants et à leurs ayants droit, mais elle joue également le rôle de tribunal d'appel pour les décisions de l'administration sur le droit aux prestations.

Du point de vue de leur fonction au sein de l'administration, les organismes habituellement considérés comme tribunaux administratifs peuvent être classés en deux grandes catégories. Ceux du premier groupe exercent une juridiction de première instance; ce sont les organismes de réglementation ou de délivrance de permis, comme la Commission des transports, la Commission des transports aériens, l'Office national de l'énergie et le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion, et certains autres, comme le Conseil canadien des relations ouvrières et la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce. Ceux du deuxième groupe sont essentiellement des tribunaux d'appel chargés de reviser les décisions administratives. Parfois les décisions en litige ont été prises par le personnel administratif du même organisme (Commission des pensions); dans d'autres cas, le tribunal d'appel se distingue nettement de l'organisme administratif (la Commission du tarif, la Commission d'appel de l'impôt, et l'arbitre prévu par la *Loi sur l'assurance-chômage*).

Les rapports entre le ministre et les organismes de l'une ou de l'autre catégorie diffèrent. On le constate d'abord dans le mode de nomination des membres des commissions et dans la durée de leur mandat. Les membres du Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion, de la Commission des transports, de l'Office national de l'énergie et de la Commission d'appel de l'impôt sont

nommés pour un mandat d'une durée fixe qui n'est révocable que pour cause, sur une pétition conjointe des deux chambres du Parlement. Le mandat des membres de la Commission du tarif, de la Commission des transports aériens, de la Commission des pensions et de la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce est accordé aussi pour une période de temps limité, mais il est révocable pour cause par le gouverneur en conseil. Le mandat au Conseil des relations ouvrières et à la Commission des allocations aux anciens combattants n'est confié que «durant bon plaisir». Les nominations à la Commission générale des appels de l'immigration sont laissées à la discrétion du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration. L'arbitre et ses suppléants, prévus dans la *Loi sur l'assurance-chômage,* sont choisis parmi les juges de la Cour de l'Échiquier ou des cours supérieures des provinces.

La portée des décisions prises par les commissions varie également, mais elle est sans rapport apparent avec le mode de nomination des commissaires ni avec la durée de leur mandat. Les décisions de l'arbitre de l'assurance-chômage, du Conseil des relations ouvrières, de la Commission des pensions et de la Commission des allocations aux anciens combattants sont irrévocables, tandis que celles de la Commission du tarif et de la Commission d'appel de l'impôt peuvent faire l'objet d'un appel devant les tribunaux. La situation varie tout autant entre les organismes de réglementation, alors qu'en matière de permis, les décisions sont habituellement soumises à l'approbation du ministre responsable ou du gouverneur en conseil. La Commission des transports et le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion sont habilités à émettre leurs propres règlements, tandis que la Commission des transports aériens et l'Office national de l'énergie doivent obtenir pour les leurs l'assentiment du gouverneur en conseil. Les décisions de la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce revêtent la forme d'un rapport au ministre de la Justice. En outre, il existe des nuances dans le droit d'appel au ministre contre les décisions prises par les tribunaux. Les différences qu'on peut noter dans le développement des relations entre les organismes et leur ministre responsable au cours des années compliquent encore la situation.

Les commissions, quel que soit leur degré d'autonomie, suivent généralement le modèle des ministères pour ce qui est de la gestion de leur personnel, de leurs finances et de leurs services administratifs ou auxiliaires; elles n'en subissent ni plus ni moins d'inconvénients que les ministères. Le personnel administratif de certaines commissions leur est fourni par le ministère auquel elles sont associées; c'est le cas de la Commission des pensions, de la Commission des allocations et du Conseil des relations ouvrières. D'autres, parmi lesquelles on compte les organismes de réglementation et la Commission

d'appel de l'impôt, se constituent leur propre personnel en conformité des dispositions de la *Loi sur le service civil.*

Enfin, les règles de procédure suivies par les tribunaux diffèrent beaucoup; diversité qu'il faut attribuer en partie aux exigences de la loi, en partie aux décisions prises par les commissions elles-mêmes. On ne relève ni uniformité ni cohérence en ce qui concerne la déposition des témoignages ou leur divulgation aux tiers, l'interrogatoire des requérants et des témoins, l'admission du public aux audiences ou aux délibérations, ou la publication des décisions, des sentences ou des rapports.

Devant tant de diversité, une question d'ordre général surgit: jusqu'à quel point peut-on assimiler l'autorité et la procédure de ces tribunaux administratifs à celles des tribunaux judiciaires? Quoique ces tribunaux relèvent du pouvoir exécutif, leurs fonctions ressemblent beaucoup à celles de l'autorité judiciaire, en ce qu'ils ont à examiner des causes et à prendre des décisions avec diligence et avec impartialité. Il convient peut-être ici de rappeler un précepte: il ne suffit pas que justice soit faite, elle doit l'être au vu et au su de tous. Ce que l'intérêt public exige peut bien varier d'une commission à l'autre, mais on doit dans chaque cas se demander la place qu'il faut faire aux principes du droit naturel. En outre, puisque les fonctions des tribunaux touchent de près aux droits et aux obligations du citoyen, on devra les considérer à la lumière de la *Déclaration canadienne des droits,* qui déjà influe sur l'attitude des pouvoirs judiciaires vis-à-vis les tribunaux administratifs.

Devant les questions d'ordre législatif qui se posaient, vos commissaires n'ont pas voulu pousser trop loin leur enquête sur les tribunaux administratifs chargés de délivrer les permis, d'émettre les règlements et de rendre des jugements. Ils ont, cependant, examiné les rapports de certaines commissions avec leur ministre et ils se sont demandé si les services rendus au public étaient toujours suffisamment prompts et, s'ils ne l'étaient pas, quelles étaient les causes des retards.

Sur ce dernier point, ils ont constaté de graves retards à la Commission du tarif et à la Commission d'appel de l'impôt, ainsi que—dans une mesure moindre—dans les cas soumis à l'arbitre de l'assurance-chômage et à la Commission des pensions. Ces retards sont attribuables à diverses causes, dont les plus importantes sont le manque de personnel (à la Commission du tarif, la situation est aggravée par le nombre des dossiers qui sont envoyés par le ministère des Finances), l'ajournement des décisions en attendant le règlement d'un appel devant les tribunaux sur une question analogue, la difficulté de coordonner dans le temps les occupations des commissaires et du personnel, et enfin certains défauts de procédure. On a déjà remédié en partie à ces inconvénients, mais on devrait faire davantage.

D'une façon générale, vos commissaires ont été frappés du manque d'uniformité qui caractérise le statut juridique, la constitution et les procédures des tribunaux en cause. Ils ont constaté que, depuis une trentaine d'années, ces questions ont été beaucoup discutées et qu'elles ont même fait l'objet d'enquêtes, tant au Royaume-Uni qu'aux États-Unis, et que le législateur a cherché à uniformiser les principes sur lesquels les commissions se fondent, ainsi que leur constitution et leurs procédures. On n'a rien fait de semblable au Canada et, après les quelques constatations de vos commissaires dans ce domaine important, une enquête approfondie s'imposerait.

5

ORGANISATION DE L'ACTIVITÉ

On a vu, dans les chapitres précédents, que le rôle joué par le ministre est un des facteurs déterminants de la structure administrative de chaque entreprise de l'État. L'organisation doit donc commencer par le haut et, d'abord, assurer au ministre une autorité proportionnée à ses responsabilités. Dans l'administration, ce souci devient une force centripète qui tend à concentrer l'autorité.

Cependant, lorsque l'autorité ministérielle est trop concentrée, elle engendre la congestion à la tête de l'administration et la paralysie aux extrémités, avec tous les inconvénients et les retards que cela peut entraîner pour le public. Dans le premier tome de leurs rapports, vos commissaires ont proposé de renforcer les pouvoirs des ministères, mais il faudrait, en outre, que les ministères et organismes sachent déléguer à leurs directions, à leurs divisions et à leurs services d'exploitation les responsabilités qui n'exigent pas l'attention immédiate et suivie du ministre ou de la direction centrale. La structure du ministère ou de l'organisme devra donc refléter la nature, l'ampleur et la répartition géographique de ses diverses activités; or, puisque ces facteurs varient d'une activité à l'autre, on ne peut s'attendre que deux organismes possèdent la même structure interne. Malgré cette adaptation de chaque organisme aux conditions qui lui sont propres, on devra, cependant, respecter certains principes d'ordre général.

DÉLÉGATION DE L'AUTORITÉ

Dans une fonction publique qui s'étend et se diversifie au rythme du développement économique du pays, la délégation de l'autorité s'impose de plus en plus.

On se souviendra que, du temps de la Confédération, l'administration entière était logée dans l'immeuble est des édifices parlementaires à Ottawa. L'effectif du plus important ministère d'alors suffirait à peine à l'un de nos grands bureaux de poste modernes. A la veille de la première guerre mondiale, l'effectif complet de l'administration fédérale était encore moins nombreux que celui de l'un ou l'autre des grands ministères, en 1962.

Autrefois, les ministres et hauts fonctionnaires connaissaient assez bien leur personnel et ils pouvaient exercer un contrôle direct sur toute leur activité avec un minimum de délégation des pouvoirs. Mais, à mesure que les structures se sont élargies, que les personnels ont augmenté et que se sont multipliés les échelons hiérarchiques entre le sommet et la base, cette surveillance directe est devenue impossible. N'empêche que l'on continue de s'opposer—c'était peut-être inévitable—à la délégation des pouvoirs. Sir George Murray, un observateur désintéressé, déclarait au Cabinet, dès 1912, que les ministres avaient trop à faire et qu'ils tentaient de trop faire. Cinquante ans plus tard, la situation n'a pas changé. Rien d'étonnant que le public s'exaspère souvent devant des fonctionnaires dépourvus de l'autorité qui leur permettrait de prendre des décisions, même anodines.

Dans cette administration de plus en plus vaste, les tâches se sont diversifiées et les spécialisations se sont multipliées, entraînant une certaine autonomie—dans les secteurs techniques surtout—même à l'intérieur des ministères. Au ministère des Transports, par exemple, l'administration des services de météorologie requiert un minimum de surveillance de la part du ministère, à tel point que sa direction s'est établie, non pas dans la capitale, mais à Toronto.

La délégation des pouvoirs au sein d'un ministère est généralement entravée par le fait que le ministère lui-même n'est pas suffisamment libre de prendre ses propres décisions. Dépourvus de l'autorité qu'il leur faut pour s'acquitter de leurs fonctions, le ministre et ses hauts fonctionnaires ne peuvent se décharger des tâches de plus en plus nombreuses que leur impose la conduite directe des opérations. Il est manifeste que le renforcement des pouvoirs ministériels recommandé dans le premier tome des rapports s'impose, non seulement pour permettre aux dirigeants des ministères de s'acquitter des tâches dont ils ont la responsabilité, mais aussi pour leur permettre d'effectuer une saine délégation des attributions et des responsabilités au sein de leurs services.

La délégation des pouvoirs doit répondre à un deuxième impératif: celui de distinguer entre l'autorité qu'il faut déléguer et celle qu'il faut retenir. Parfois, on a laissé certains services trop libres de définir leurs propres objectifs, tout en leur refusant le contrôle des moyens pour les atteindre. C'est le cas de certains organismes de recherche dont il est question dans le rapport intitulé

La recherche scientifique et ses applications, ou encore des services des programmes mentionnés dans le rapport intitulé *Société Radio-Canada.* Un service ne devrait pas déterminer ses propres buts indépendamment de la direction centrale. Bien au contraire, l'autorité déléguée devrait toujours être accompagnée de directives précises portant sur la politique à suivre et les buts à atteindre. Lorsque ces conditions existent, les tâches peuvent être déléguées sans réserve, avec les attributions nécessaires pour en assurer l'exécution.

Il ne suffit pas, cependant, de confier aux services certaines tâches bien déterminées et l'autorité nécessaire pour les remplir. Une troisième exigence s'impose du fait que le ministre demeure responsable de toute l'activité de son ministère. L'autorité sera donc déléguée sous réserve d'un contrôle exercé par le ministre et ses hauts fonctionnaires sur le rendement des services. Ce contrôle exige que l'on prépare des informations complètes et précises, qu'on les transmette régulièrement et à temps, et que l'on s'en serve intelligemment pour évaluer le rendement des services. Grâce au plan de gestion proposé dans le premier tome, et notamment aux recommandations faites en matière de gestion financière et de transmission des informations, l'élaboration d'un système effectif de contrôle interne ne devrait présenter aucune difficulté insurmontable.

Une dernière exigence s'impose. Lorsqu'on délègue à d'autres ses responsabilités et son autorité, on doit vouloir récompenser le bon rendement et pénaliser le mauvais et être en mesure de le faire. Il faudra, bien entendu, prendre certaines précautions contre l'utilisation arbitraire et injuste des pouvoirs accordés, mais ces précautions peuvent être prises sans priver les dirigeants de leur droit de gestion.

De l'avis de vos commissaires, l'organisation des services de l'administration fédérale—sauf quelques notables exceptions—ne répond pas à ces exigences. On ne s'est presque jamais préoccupé d'établir le coût précis d'un service et de le comparer avec celui d'une activité semblable dans le secteur privé: la gestion d'un hôpital, par exemple. Les quelques chiffres disponibles sont mal fondés, calculés sans méthode et établis avec un retard inexcusable. Enfin—s'agit-il d'une cause ou d'un effet?—les personnes à qui ces informations sont destinées n'en font aucun emploi utile. Ce n'est que lorsque cette lacune aura été comblée que le ministre pourra juger en toute connaissance de cause du rendement de ses services et s'acquitter de sa responsabilité de récompenser ceux qui remplissent très bien leurs fonctions et de pénaliser ceux qui le font mal.

Vos commissaires, en proposant une plus grande délégation des pouvoirs dans les services, n'ont pas perdu de vue que le public continuera, comme par le passé, à s'intéresser à l'activité administrative. Toute activité de l'État peut

susciter un intérêt politique; vos commissaires l'ont déjà dit à maintes reprises. Même les opérations les plus techniques peuvent à l'occasion faire l'objet de vives critiques de la part du public et entraîner le ministre responsable dans des controverses à caractère politique.

Dans toute délégation de pouvoirs on doit donc tenir compte de cette omniprésence du facteur politique. Tout d'abord, le ministre étant responsable personnellement devant le Parlement se doit de conserver un droit d'intervention, quelle que soit l'autorité qu'il délègue à ses fonctionnaires, sauf dans les cas où le Parlement a formellement délimité ses attributions et l'a de ce fait dégagé, du moins implicitement, de ses responsabilités. Ensuite, lorsqu'une délégation d'autorité confère aux services des pouvoirs discrétionnaires assez étendus touchant les droits et les obligations du citoyen, elle doit être accompagnée d'un contrôle systématique de leur emploi. Ce contrôle pourrait, par exemple, comporter l'obligation de rendre compte aux dirigeants du ministère de toute décision prise en vertu des pouvoirs délégués ou encore celle de faire l'examen périodique d'un certain nombre des décisions prises. Dans d'autres cas, il serait peut-être opportun d'ouvrir au public une voie d'appel à un jury ou au ministre en personne.

Enfin, si l'on doit accorder des attributions assez étendues à un service d'exploitation, on n'attachera, dans le choix du directeur, qu'une importance secondaire aux connaissances spécialisées ou à l'expérience technique du candidat même si l'activité en question est très technique. On insistera surtout sur ses aptitudes administratives et sur sa sensibilité aux réactions du public devant les initiatives prises par le service. Il ne lui appartient pas de prendre des décisions politiques, mais il doit connaître le moment opportun de demander ces décisions à ceux sur qui repose cette responsabilité devant le Parlement et devant le public.

Pour tenir compte de tous ces facteurs, il faudra modifier le régime de la délégation des pouvoirs d'une entreprise à l'autre. On accordera plus d'autonomie à certains services qu'à d'autres, qu'il s'agisse de questions essentielles qui impliquent l'interprétation de leurs fonctions ou de questions purement administratives, telles que l'établissement du budget, la comptabilité ou la gestion du personnel. Dans chaque cas, les circonstances dicteront les modalités à adopter.

DISPERSION GÉOGRAPHIQUE DE L'ACTIVITÉ

Il a été question, jusqu'ici, de la délégation d'autorité par un chef de ministère ou d'organisme dans les directions, les divisions et les services chargés de la mise en œuvre des programmes. La dispersion géographique des tâches que

comportent les divers programmes suscite d'autres problèmes dont l'importance tient à l'immensité du Canada et à la diversité de ses régions.

Abstraction faite des entreprises commerciales et des forces armées, on ne compte, dans la région d'Ottawa-Hull, que vingt-quatre pour cent des fonctionnaires permanents. C'est dire que les trois quarts du personnel de l'administration se répartissent dans le reste du pays, avec de fortes concentrations dans les quatorze grands centres situés entre Saint-Jean de Terre-Neuve et Victoria. La majorité des Canadiens ne connaissent de l'administration fédérale que ces fonctionnaires locaux: agents des postes, douaniers, agents des bureaux d'achat, surveillants des parcs nationaux ou employés d'aéroports. D'autres activités, n'entraînant que peu ou pas de contact direct avec les populations locales, s'exercent aussi un peu partout: contrôle de la circulation aérienne, recherche scientifique, etc. Comment organiser des services aussi dispersés, les doter de personnel, déterminer leurs fonctions et leurs attributions? Comment en apprécier le rendement et s'assurer de leur bonne marche? Voilà autant de questions qui doivent intéresser une administration soucieuse de l'économie, du rendement et de la qualité dans les services rendus au public.

Il importe, au préalable, d'établir une distinction entre l'administration locale d'un service ou d'un programme national et la direction d'une entreprise locale ou régionale comportant un intérêt national.

Dans le premier cas, il s'agit de l'administration des succursales des grands services communs: Postes, Revenu national, Commission d'assurance-chômage, Service national de placement, Commission du service civil et services auxiliaires auxquels l'administration a partout recours pour exécuter ses programmes.

Souvent, l'administration centrale contrôle directement ses succursales lorsqu'elles ne sont pas trop nombreuses et qu'elles peuvent se passer d'une surveillance immédiate. C'est ainsi que les quatorze bureaux régionaux qui font les achats pour le ministère de la Production de défense, et dont les fonctions, les attributions et les normes sont clairement définies, se contrôlent facilement d'Ottawa. Par contre, lorsque l'activité est plus dispersée, on aura recours à deux ou à trois échelons hiérarchiques. C'est le cas notamment des Postes. D'autres services, qui font face au même problème, mais sur une échelle réduite, ont trouvé des solutions plus ou moins heureuses. Au ministère du Revenu national, par exemple, on note un contraste marqué entre l'organisation méthodique—et apparemment efficace—des services extérieurs de la Division de l'impôt et celle de la Division des douanes et de l'accise, où 288 receveurs relèvent directement du bureau central.

L'administration de ce genre de service touche de près aux droits et aux

obligations du citoyen, qu'il soit contribuable, bénéficiaire de prestations, postulant d'emploi, usager des services fédéraux ou fournisseur de biens et de services. La nécessité d'uniformiser les normes dans tout le territoire impose certaines limitations aux attributions que l'on peut déléguer à l'agent local; cependant, il faut que ces limitations soient réduites au minimum. La solution qui consiste à s'en remettre à Ottawa pour chaque décision est à écarter; c'est le meilleur moyen de paralyser l'administration centrale et d'imposer au public des délais fastidieux.

Jusqu'à un certain point, on peut uniformiser les normes au moyen d'instructions détaillées, comme on en trouve dans le Guide postal; mais il reste toujours certaines décisions à prendre, et l'on est en droit de se demander si, au lieu de limiter l'initiative locale, on ne ferait pas mieux d'examiner de temps à autre l'emploi des pouvoirs discrétionnaires, ou de prévoir l'appel à un organisme central de révision, comme cela se fait à la Commission d'assurance-chômage.

La rotation du personnel entre le bureau central et les agences, ou entre les agences elles-mêmes, est un excellent moyen d'assurer, à la longue, le maintien de normes uniformes pour tout le pays. Lorsqu'il s'agit d'employés de bureau ou d'ouvriers, la rotation peut déplaire aux employés sans procurer d'avantage réel à l'administration; mais lorsqu'il s'agit de fonctionnaires chargés de formuler ou d'interpréter les normes elle est indispensable. Quand un service possède de nombreuses agences, il est aussi néfaste de doter son administration centrale d'un personnel sans expérience du travail sur place que d'affecter aux organes de contrôle central un personnel non rompu au travail dans les ministères. Il est important aussi de faire faire aux fonctionnaires locaux un stage au bureau central, pour leur donner une meilleure perspective des buts poursuivis et des normes appliquées.

On reconnaît de plus en plus ce besoin dans certains ministères et organismes, mais il arrive encore dans d'autres que l'on trouve une séparation étanche entre le bureau central et les agences—reliquat tenace de la distinction qui s'était établie, au début du siècle, dans l'administration fédérale. On ne s'étonnera donc pas que, dans les services où cette situation persiste, on s'oppose à la délégation de pouvoirs suffisants aux bureaux locaux.

De l'avis de vos commissaires, il faudrait procéder d'une façon plus systématique et plus active à la rotation du personnel entre le bureau central et les agences. Ce système de rotation devrait être lié à un programme de promotions qui ferait que ces mutations seraient considérées par l'employé muté comme une reconnaissance de ses aptitudes et un avancement dans sa carrière. On devrait prendre aussi des mesures pour réduire, sinon éliminer, les obstacles aux mouvements du personnel. Enfin, en encourageant la rotation on sou-

lignera le besoin pressant de mesures efficaces pour améliorer le degré de bilinguisme dans l'administration.

En fin de compte, l'organisation d'une administration locale forte et efficace repose sur une plus grande unité de la fonction publique et sur une meilleure exploitation des ressources humaines dont dispose le gouvernement fédéral. C'est à cette seule condition que les ministères et organismes pourront se fier au jugement et à la compétence de leurs fonctionnaires locaux et leur déléguer l'autorité qui s'impose pour assurer au public un service satisfaisant.

La deuxième catégorie des activités extérieures—l'administration d'entreprises locales ou régionales—porte sur des installations fort diverses: ports, aéroports, parcs nationaux, établissements industriels et laboratoires de recherche. Ce sont les ministres et le Parlement qui fixent les objectifs de ces entreprises et l'aide financière qu'il convient de leur donner. Mais, compte tenu des cadres établis, le pouvoir exécutif peut être entièrement délégué. Lorsque l'activité s'exerce dans un seul endroit ou dans une seule région—comme celle de la *Polymer Corporation,* de la Commission des grains ou celle d'un programme ministériel comme l'Administration de l'assistance à l'agriculture des Prairies—tout le personnel de direction peut demeurer sur place. Cependant, ce ne sera pas toujours la meilleure solution. En effet, les relations avec le ministre ou avec d'autres ministères ou organismes peuvent nécessiter la présence à Ottawa du siège de l'entreprise—c'est le cas de l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent—même lorsque les opérations se poursuivent ailleurs.

Lorsque les entreprises sont très dispersées, comme les ports, les aéroports et les fermes expérimentales, il leur faut une administration centrale. Mais, tant que cette dernière se limitera à déterminer les objectifs, à faire l'appréciation du rendement et à nommer les directeurs locaux, on pourra donner à chaque établissement une large autonomie. Les entreprises auront recours aux agences des services auxiliaires en commun pour les constructions, l'aménagement des locaux, les achats, l'approvisionnement, les télécommunications, l'embauche sur place et ainsi de suite. Quant à l'administration financière et la gestion du personnel, elles devront se conformer, selon les circonstances, aux principes et aux normes établis par les ministères. En revanche, l'expédition des affaires courantes ne devrait pas ou presque pas retenir l'attention du ministre et de ses hauts fonctionnaires.

Dans le cas de certaines entreprises locales, et notamment dans celui d'un port, d'un aéroport ou d'un grand parc national, on aurait tout avantage à accorder aux intérêts locaux une certaine représentation. L'importance et la nature de cette participation locale dépendraient dans chaque cas de l'importance relative des intérêts nationaux et locaux en cause. Dans leur rapport

intitulé *Services divers* (tome 3), vos commissaires ont noté que les résultats obtenus dans les ports confiés à des commissions locales—qui reçoivent des subventions fédérales et comptent des représentants de l'État dans leur conseil—sont tels que l'on pourrait fort bien étendre ce système de collaboration fédérale-locale à tous les grands ports, ainsi qu'aux grands aéroports. Dans le même rapport, vos commissaires ont proposé que le gouvernement fédéral renonce, lorsque ce sera possible, à l'exploitation des aéroports secondaires qui présentent un intérêt purement local.

LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS ET ORGANISMES ASSOCIÉS

On a vu, dans le chapitre 3, que le fardeau du ministère des Transports s'est beaucoup accru au cours des dernières années. En dix ans, les dépenses du ministère ont presque triplé: elles ont passé de 77 millions de dollars en 1952 à 234 millions en 1962, et cela sans tenir compte des dépenses de la Commission des transports aériens, de la Commission des transports du Canada, de la Commission maritime canadienne et du Conseil des ports nationaux, ni des déficits des Chemins de fer nationaux et d'Air-Canada. Les chiffres du tableau 2, basés sur les comptes officiels du ministère, indiquent comment les dépenses sont réparties, tandis que le graphique fait ressortir leurs taux d'accroissement. Ces chiffres sont éloquents. L'accroissement du budget des Transports doit être attribué en grande partie au développement extraordinaire de l'aviation civile au Canada, dont les dépenses ont quintuplé en dix ans. A cause de cette expansion très soudaine, il a été difficile de déterminer la politique à suivre et des problèmes ardus restent encore à résoudre.

Tableau 2—DÉPENSES DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS
(Les dépenses des sociétés, commissions ou offices associés au ministère ne sont pas comprises)

	1951–1952	*1956–1957*	*1961–1962*
	(en millions de dollars)		
Administration et divers	2.0	2.4	4.8
Services de l'air			
Administration	—	1.9	5.4
Aviation civile	17.9	41.5	89.9
Météorologie	6.1	9.2	18.1
Télécommunications	12.0	17.9	36.6
Services de la marine	17.5	26.9	45.1
Services ferroviaires et maritimes	13.6	28.2	28.6
Canaux	8.0	8.2	5.7
TOTAUX	77.1	136.2	234.2

ACCROISSEMENT DES DÉPENSES DEPUIS 1951-1952

[En millions de dollars]

	1951-52	1956-57	1961-62
[a] SERVICES DE L'AIR—AVIATION CIVILE	17.9	41.5	89.9
[b] SERVICES DE L'AIR—AUTRES SERVICES Météorologie, Télécommunications et Administration générale	18.1	29.0	60.1
[c] SERVICES DE LA MARINE	17.5	26.9	45.1
[d] SERVICES FERROVIAIRES ET MARITIMES	13.6	28.2	28.6
[e] CANAUX	8.0	8.2	5.7
[f] ADMINISTRATION ET DIVERS	2.0	2.4	4.8
	$77.1	$136.2	$234.2

Les problèmes de l'aviation sont impressionnants, tant par leur importance que par leur diversité et leur complexité. Quel sera l'avenir de l'aviation commerciale au Canada? Comment déterminer et sauvegarder les intérêts nationaux dans le domaine de l'aviation internationale? Comment construire, administrer et financer les aéroports et les services de contrôle du trafic aérien de façon à suivre la marche rapide du progrès technique et l'augmentation continue du trafic? Enfin, que faire devant les problèmes nouveaux que pose la conquête de l'espace, dont on ne soupçonnait pas l'imminence il y a quelques années à peine?

La solution de ces problèmes est rendue encore plus ardue par le fait que l'on ne trouve, ni dans la *Loi sur l'aéronautique* ni ailleurs, de déclaration nette des objectifs que doit poursuivre le gouvernement. Il suffit, pour s'en rendre compte, de consulter le bilan de la construction des aéroports. Dans son rapport pour l'année 1961-1962, l'auditeur général signale que les investissements atteignaient, le 31 mars 1962, 533 millions de dollars, dont 53.7 millions (dix pour cent) avaient été dépensés l'année précédente. On ne prévoit, d'ailleurs, aucun ralentissement dans la construction. Certes, l'aviation civile tient une place importante dans l'économie nationale, mais vos commissaires se demandent si le montant extrêmement élevé des investissements dans la construction d'aéroports représente un placement calculé pour répondre à des besoins basés sur une appréciation bien précise du rôle que doit jouer le gouvernement fédéral.

Il n'y a pas que l'aviation qui fait naître des problèmes pressants. La politique du gouvernement en matière de cabotage a pris de l'importance depuis que les Grands lacs ont été ouverts à la navigation au long cours. D'autre part, la Commission royale d'enquête sur les transports propose, dans son rapport, un changement radical de la politique du gouvernement fédéral en matière de transports. Selon la nouvelle optique le gouvernement devrait tenir compte de tous les moyens de transport (y compris l'aviation) et faire en sorte que leur évolution et leur réglementation suivent la croissance économique du pays.

Le ministre ne pourra espérer résoudre ces problèmes nombreux et ardus avec l'appui de son ministère qu'à condition de se libérer partiellement des multiples fonctions d'exploitation dont les chiffres du tableau laissent deviner l'envergure.

Vos commissaires ont formulé plusieurs recommandations en vue de décharger le ministère de certaines responsabilités d'exploitation: transfert au ministère des Travaux publics des services de construction pour le compte du ministère des Transports, du Conseil des ports nationaux et de l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent; transfert au ministère des Mines et des Relevés techniques de la Division de la météorologie.

Par contre, certaines autres recommandations, si elles sont adoptées, ajouteront aux responsabilités du ministère des Transports. Ces recommandations prévoient notamment:

- Le transfert au Service des garde-côtes des opérations de patrouille maritime actuellement confiées à la Gendarmerie royale du Canada et au ministère des Pêcheries.
- Le regroupement au sein du ministère des Transports de l'exploitation de gros navires et des installations d'économat maritime actuellement confiée à d'autres ministères ou organismes civils, en même temps que la responsabilité de la formation des équipages et de la formulaion des normes de l'État en matière de navigation maritime.
- Le transfert au ministère ou aux organismes qui lui sont associés des responsabilités actuellement confiées au ministère des Travaux publics en matière de dragage et de constructions maritimes, notamment les installations portuaires, les ouvrages de protection, les bassins de radoub et les canaux.
- L'attribution au ministre des Transports de la responsabilité principale pour l'établissement de normes relatives aux télécommunications et à la coordination des services de télécommunications de l'État.

Ces propositions ne font qu'accentuer la nécessité de réduire les responsabilités administratives qui retombent sur le bureau central du ministère.

Une première solution consisterait à envisager une délégation plus complète de la conduite des opérations. Dans leurs rapports, vos commissaires ont suggéré différentes façons d'atteindre cet objectif. Souvent, devant l'embarras du choix, il faudra peser le pour et le contre des diverses méthodes. En dernière analyse, il appartient au ministre ou au sous-ministre de prendre la décision, et vos commissaires n'offrent aucune solution toute faite au problème de la réorganisation de ce ministère, pas plus qu'ils ne l'ont fait pour les autres.

La façon la plus radicale de se décharger de certaines tâches est de les faire exécuter à contrat. Dans leurs rapports, vos commissaires ont recommandé l'adjudication de certains travaux: dragage, réparation et entretien des avions de l'administration, exploitation de bassins de radoub et de certains silos à grain.

Quant aux grandes entreprises qu'il serait impossible d'adjuger à forfait, on pourrait accorder aux services qui en ont la charge une autonomie beaucoup plus complète en appliquant le principe général de la délégation de l'autorité exposé au début du présent chapitre. On pourrait, en outre, confier

au Conseil des ports nationaux ou à l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent certaines opérations dont s'occupe actuellement le ministère ou que l'on propose de lui transférer. On pourrait, par exemple, demander à de tels organismes de se charger de l'entretien des chenaux de navigation et des ouvrages de protection maritimes du Saint-Laurent et du littoral. On pourrait pousser l'application de cette méthode encore plus loin en créant pour les aéroports un conseil dont les attributions et les fonctions ressembleraient à celles du Conseil des ports nationaux.

La gestion et l'exploitation de tous les ports maritimes et de tous les aéroports d'importance nationale sont entre les mains du ministère et du Conseil des ports nationaux. A l'heure actuelle, on estime à 338 millions de dollars la valeur des installations permanentes gérées par le Conseil, et à 533 millions le montant investi dans les aéroports. Au cours de l'année écoulée, les immobilisations gérées par le Conseil des ports nationaux ont augmenté de vingt millions de dollars et les investissements dans les aéroports de cinquante-quatre millions.

Les ports maritimes se font une concurrence beaucoup plus vive que les aéroports. D'ailleurs, depuis la création, en 1936, du Conseil des ports nationaux, le comportement et les besoins du trafic maritime ont beaucoup changé. Certains ports qui, autrefois, ne tiraient qu'une infime portion de leur trafic de la région avoisinante, dépendent beaucoup moins aujourd'hui du mouvement des céréales et du trafic venant de l'intérieur, et, depuis l'ouverture de la voie maritime du Saint-Laurent, subissent la concurrence de certains ports secondaires. Un trop grand nombre d'entreprises portuaires risquent de devenir déficitaires et d'entraîner un déséquilibre dans les investissements.

Le ministère des Transports classe seize aéroports parmi les entreprises de première importance. A eux seuls, ils représentent 85 pour cent du revenu que tire le ministère des aéroports. Leur revenu suffit à payer les frais d'exploitation, abstraction faite du fonds d'amortissement (sept millions) et de l'intérêt sur les 226 millions de capital immobilisé.

Le contrôle des ports maritimes et des aéroports dont il est question est concentré à Ottawa, ce qui ne manque pas de provoquer des critiques: critiques des normes adoptées en matière d'installations—elles sont trop coûteuses pour être rentables sans répondre pour cela à ce que demande l'orgueil local—critiques des services fournis et critiques du tarif auquel se payent ces services. Dans les autres pays, on tend à décentraliser l'administration des ports et des aéroports et de confier aux autorités municipales ou à des organismes locaux créés à cet effet les questions d'immobilisations et d'exploitation. Étant donné le contexte géographique du Canada, vos commissaires

sont d'avis qu'il y aurait lieu d'encourager l'initiative et la participation locale et de faire en sorte que l'on adopte, pour les installations et pour les services fournis, des normes qui permettent d'établir des tarifs justes et raisonnables.

COORDINATION DE L'ACTIVITÉ

A cause de la diversité de leurs fonctions, les services extérieurs des ministères et organismes d'État ne peuvent tous être organisés de la même façon. Si les Postes, par exemple, doivent être organisées pour servir le public à des centaines d'endroits, des organismes comme la Commission de la capitale nationale, par contre, concentrent leur activité sur une seule localité. Le nombre et l'importance des bureaux locaux, leur situation et les limites de leur district administratif doivent être déterminés par la tâche à accomplir, le public à servir, ou les installations et établissements à gérer ou à financer. Il est donc impossible d'uniformiser les secteurs administratifs ou de désigner certaines villes comme centres régionaux de l'administration fédérale.

Même au sein d'un seul ministère, différents programmes peuvent exiger une diversité de structures extérieures. Compte tenu des besoins de chaque programme, le ministère peut, bien entendu, chercher à coordonner ses services régionaux. Le ministère des Travaux publics, par exemple, qui compte quatre services extérieurs distincts, confie à son représentant en chef dans chaque région ou district certaines responsabilités administratives qui leur sont communes; ce procédé peut être adopté parce qu'une seule division du pays en districts convient à toutes les activités. Par contre, au ministère des Transports, les Services de l'air et les Services de la marine ont dû tracer des cadres bien différents à leurs divisions régionales, dont l'administration générale est confiée à un directeur régional. Au niveau local, cependant, aucun regroupement administratif n'a été tenté.

C'est au ministère de l'Agriculture que les services extérieurs semblent les moins bien coordonnés. Ici, en effet, le seul Service de la production et des marchés compte six divisions qui possèdent chacune leur réseau extérieur; la Division de l'hygiène vétérinaire possède deux réseaux extérieurs de bureaux d'inspection et de laboratoires; la Section de transport, de l'entreposage et de l'inspection au détail a établi ses propres services extérieurs; enfin, une soixantaine de laboratoires et de fermes expérimentales relèvent directement d'Ottawa. Même lorsque les bureaux régionaux du ministère occupent le même immeuble, ils conservent une parfaite autonomie administrative. Ainsi, six sections distinctes du Service de la production et des marchés occupent des bureaux contigus dans l'édifice fédéral de London, mais chacune a son propre personnel et chacune s'est abonnée séparément au service du téléphone. Un tel

morcellement des services ne procède pas d'une bonne administration.

En fait, il est impossible de réaliser l'intégration complète des services, même au sein d'un seul ministère. Dans certains cas, la délégation accrue des attributions aux services d'exécution, que vos commissaires ont proposée dans la première partie du présent chapitre, peut empêcher toute unité de direction aux échelons inférieurs à celui du bureau central. Il ne faut pas en conclure, toutefois, que la coordination des activités ne soit pas à souhaiter ou qu'elle soit impossible à réaliser. Au contraire, le manque de coordination peut, dans certains cas, nuire aux services rendus au public; de plus il entraîne presque toujours du gaspillage.

Comme première conséquence, les services risquent de se détériorer lorsque différents aspects d'un besoin public intéressent plus d'un ministère ou lorsque la coordination fait défaut entre les services d'un même ministère. L'administration, soucieuse de réaliser des économies et d'utiliser au maximum ses spécialistes, tend à s'organiser en fonction des services à rendre et non en fonction du public à servir (les anciens combattants font exception). Ce principe présente sans doute certains avantages administratifs, mais il faudrait aussi tenir compte des ennuis et des frais qu'il peut causer au public.

Que de fois le contribuable s'est-il plaint d'être obligé de s'adresser à plusieurs bureaux qui ne s'occupent chacun que d'un seul aspect de son problème. L'insouciance que l'on témoigne pour la commodité du public est particulièrement manifeste aux postes de douane à la frontière, où l'on pourrait fort bien combiner les activités de routine des agents de la douane et de ceux de l'immigration. Comme autre exemple, on peut citer le chevauchement de la vérification des bordereaux de paye: par les agents du fisc d'abord, et par ceux de l'assurance-chômage ensuite. Le manque de coordination à l'échelon local s'aggrave, bien entendu, lorsque les divers services chargés à Ottawa de leur organisation et de leur orientation manquent, eux-mêmes, de coordination.

Au Canada, la situation se complique du fait que les attributions sont partagées entre les gouvernements fédéral et provinciaux. C'est en partie pour remédier à cet inconvénient qu'on a conclu, dernièrement, de nombreuses ententes pour assurer la collaboration sur le plan fédéral-provincial. Une telle situation renforce la thèse déjà énoncée par vos commissaires, et selon laquelle le gouvernement fédéral, acceptant certaines responsabilités résiduelles dans un domaine relevant surtout des provinces—santé, bien-être, instruction publique—devrait, autant que possible, s'entendre avec les provinces et avoir recours à leurs services pour s'acquitter de la part de responsabilité qui lui revient.

Ceci étant dit, il reste encore à coordonner les activités connexes de l'administration fédérale. Au cours de leur enquête, vos commissaires ont relevé

deux exemples où l'administration des services de bien-être social pourrait être améliorée. Ils ont noté d'abord qu'une seule division de la Direction générale du bien-être social, au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, administre trois programmes fédéraux-provinciaux—assistance-vieillesse, allocations aux aveugles et allocations aux invalides—tandis qu'une autre division administre un quatrième programme de même nature, l'assistance-chômage. Les quatre programmes sont étroitement liés; aussi vos commissaires proposent-ils que les deux divisions soient fusionnées. Le deuxième exemple concerne les programmes de réadaptation professionnelle administrés par la Direction générale du bien-être social et par le ministère du Travail; ces programmes ont pour but d'encourager les services provinciaux en ce domaine et de leur fournir une aide financière. La *Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides,* adoptée en 1961, demande aux deux ministres de collaborer à l'administration du programme. Au niveau provincial, l'administration des services de réadaptation relève soit du ministre de la Santé, soit du ministre du Bien-être, mais jamais du ministre du Travail. D'ailleurs, à l'échelon fédéral, l'aspect médical de la réadaptation incombe à la Direction générale de la santé nationale. Pour ces raisons, vos commissaires recommandent que la Direction de la réadaptation civile au ministère du Travail soit incorporée à la Direction du bien-être social, au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

Le manque de coordination entraîne comme seconde conséquence une perte de rendement. On l'a constaté d'ailleurs tout au long des rapports sur «Les services auxiliaires du gouvernement» (tome 2). Dans chacun de ces rapports, vos commissaires ont relevé des déficiences coûteuses et irritantes dans l'administration des services extérieurs chargés de construction, de location ou de gestion des propriétés immobilières; d'achats et d'entreposage; de gestion des expéditions; de transports locaux et d'entretien des véhicules, des navires ou des avions; de télécommunications locales et du contentieux dans les diverses régions du pays. Invariablement, le mal venait d'un manque de coordination.

Comme on l'a fait remarquer dans le deuxième tome, s'il n'existe aucune solution simple à tous les problèmes de coordination, les mesures recommandées dans les rapports appropriés sont, cependant, susceptibles de remédier pour une bonne part aux déficiences actuelles. A ces mesures, on pourrait ajouter une nouvelle définition des fonctions du Contrôleur du Trésor (le Comptable général), l'installation de centres régionaux de traitement des données, la rationalisation des services extérieurs d'émission des chèques et, à la demande des ministères et des organismes, des services extérieurs de comptabilité.

Il y a lieu, également, de coordonner l'activité des réseaux extérieurs des

services auxiliaires: Commission du service civil, ministère des Travaux publics, ministère de l'Approvisionnement, services du Comptable général et services juridiques du ministère de la Justice. Pour ces services, comme pour les autres, l'organisation des services extérieurs doit tenir compte des tâches à accomplir et, notamment, des besoins des usagers. Toutefois, dans les cas qui nous occupent, les usagers seront souvent les mêmes. Il y aura bien entendu certaines différences. Par exemple, les forces armées utiliseront beaucoup les services du ministère de l'Approvisionnement et du Comptable général, peu les services de la Commission du service civil et du ministère des Travaux publics, et pas du tout ceux du ministère de la Justice. En outre, certains services peuvent être appelés plus que d'autres à multiplier leurs agences. La présence d'un personnel judiciaire n'est requise que dans les grandes villes; les grands services de construction ne devraient être décentralisés qu'à l'échelon de régions d'une certaine ampleur, mais le recrutement, le logement, les achats et l'approvisionnement nécessitent l'établissement d'un grand nombre de petits districts. Compte tenu de ces réserves, l'idéal serait que chaque bureau local de l'État puisse s'adresser à un seul centre régional pour obtenir les services auxiliaires dont il a besoin.

De fait, ce but n'est pas aussi éloigné qu'on ne le pense. On remarquera que la Commission du service civil, qui compte seize bureaux extérieurs, le ministère de la Production de défense (ou de l'Approvisionnement), qui en compte quatorze, et le ministère des Travaux publics, qui en a vingt et un, se trouvent tous trois dans treize villes: Saint-Jean de Terre-Neuve, Halifax, Saint-Jean (N.-B.), Québec, Montréal, Ottawa, Toronto, London, Winnipeg, Regina, Edmonton, Vancouver et Victoria.

Le fractionnement de l'activité fédérale entraîne une troisième conséquence: elle empêche, chez les 150,000 fonctionnaires des services extérieurs, l'éclosion d'un sentiment de solidarité au sein d'une même grande administration. A London, par exemple, on trouve 48 bureaux relevant de 23 ministères et organismes (à l'exclusion des forces armées ou des entreprises commerciales de la Couronne) et occupant quelque 3,700 fonctionnaires qui sont répartis entre 17 immeubles, chaque bureau menant une existence quasi autonome. La situation est la même dans toutes les grandes villes du Canada, tandis que dans les localités de moindre importance une infinité de petits groupes sont pratiquement coupés de l'administration fédérale. L'usage commun des installations ou la mutation des employés d'un service à l'autre dans une même localité sont choses presque inconnues. Dans ces conditions, il n'y a rien d'étonnant à ce que des fonctionnaires si dispersés risquent de perdre de vue, dans les rapports avec un public qui leur soumet ses problèmes, qu'ils font partie d'une administration beaucoup plus vaste que le simple bureau qui leur est propre

ou même le service directement responsable de leur activité. Lorsqu'un tel sentiment fait défaut, il est à peu près inévitable que le service s'en ressente.

On pourrait demander à la Commission du service civil, dont les ramifications s'étendent sur tout le pays, de remédier jusqu'à un certain point au fractionnement des services extérieurs de l'administration fédérale. La Commission n'a pas de fonctions exécutives, son rôle principal à l'extérieur étant d'assister les autres services de l'État et non de contrôler leur gestion. Tout en s'occupant de recrutement et de la formation du personnel pour le compte des autres services fédéraux, l'agent régional de la Commission pourrait aussi réunir en conférence les principaux fonctionnaires des différents services afin de déceler les problèmes qui leur sont communs et d'en délibérer avec eux. Cette formule, déjà tentée dans un certain endroit, s'est révélée pratique et avantageuse.

Bref, sans tenter d'imposer aux services extérieurs des ministères ou organismes une uniformité impraticable et sans fausser les voies hiérarchiques de la responsabilité et de l'autorité, on pourrait faire beaucoup pour assurer la coordination de l'activité fédérale dans tout le pays; une action dans ce sens rendrait la fonction publique plus homogène et une amélioration dans l'efficacité de l'administration et dans la qualité des services fournis au public ne manquerait pas d'en découler.

6

LE GOUVERNEMENT ET LE PUBLIC

Devant les fardeaux et les restrictions qu'il lui impose, le contribuable est tenté de considérer le gouvernement comme un mal nécessaire et d'oublier qu'il peut également jouer un rôle libérateur, enrichissant et constructif au sein de la société. Au Canada, le gouvernement fédéral peut créer ou rendre plus accessibles aux citoyens les moyens de conserver la santé, d'atteindre à la prospérité matérielle, de développer les aptitudes personnelles et de mener une vie plus facile.

Mais, ce qu'on perd de vue facilement, c'est que *tout* acte du gouvernement, de restriction ou d'exemption, quelque bienfaisants que soient les résultats espérés, n'est rendu possible que par la concentration et l'exercice du pouvoir, et l'habileté à soumettre le contribuable à une volonté autre que la sienne par la promesse d'une récompense ou d'une pénalité. «Le pouvoir engendre la corruption, a écrit Lord Acton, et le pouvoir absolu mène à la corruption intégrale.» Par bonheur, la constitution démocratique du pays garantit les Canadiens contre le pouvoir absolu. Néanmoins, la propension à la corruption subsiste, et elle engendre de la méfiance à l'égard des pouvoirs publics.

Tout examen de l'organisation et des méthodes administratives du gouvernement fédéral doit donc, finalement, porter sur les pouvoirs de l'État et sur les moyens propres à en assurer l'exercice judicieux. La plus sérieuse garantie—dont l'étude dépasse les attributions de vos commissaires—réside dans le respect des traditions qui se rattachent à la constitution et dans le régime démocratique qui donne au citoyen le droit et les moyens d'obliger les élus à respecter ses volontés.

Mais, le fonctionnaire, lui aussi, est muni de certains pouvoirs; il est bien plus que l'instrument passif de la volonté du ministre. Plus l'administration prend de l'importance, plus elle pénètre dans la vie du pays, et plus les pouvoirs du fonctionnaire s'accroissent avec chaque nouvelle faculté qui lui est confiée d'accorder ou de refuser tel avantage, d'imposer ou d'écarter telle contrainte. Cependant, l'emploi que fait le fonctionnaire des pouvoirs ainsi délégués n'est pas soumis à la sanction du scrutin. Or, si l'on veut que la volonté de la population soit respectée à tous les échelons de l'administration, il convient de prendre des moyens pratiques contre l'irresponsabilité des fonctionnaires, tout autant que contre le danger moins immédiat d'un emploi abusif du pouvoir confié au ministre. Ces garanties sont seules capables de dissiper la méfiance du public.

Le problème de ces garanties a toujours préoccupé vos commissaires et, pour le résoudre, ils se sont proposé trois objectifs.

Ils ont, d'abord, cherché à articuler l'appareil administratif de façon à ce qu'il puisse répondre rapidement et efficacement aux désirs qu'exprime le public par les voies politiques. Pour ce faire, il est de première importance que l'on reconnaisse et qu'on garantisse le rôle primordial du ministre, en tant que membre d'un groupe jouissant de la confiance du Parlement et habilité à conseiller la Couronne, et en tant que chef responsable d'un secteur de l'administration. Pour atteindre ce but, vos commissaires ont formulé un nouveau plan de gestion, fondé sur une délimitation plus nette des pouvoirs et des responsabilités, qui accorderait aux ministres et, par délégation, à leurs agents, une autorité proportionnée à leur tâche, et une responsabilité proportionnée à l'autorité qui leur serait déléguée.

De plus, vos commissaires ont reconnu qu'il fallait renforcer la confiance et le respect mutuel entre le public et les fonctionnaires qui le servent partout au Canada. Il ne s'agit pas ici d'une simple question de relations extérieures; de supprimer, par exemple, l'attente devant un guichet vide ou le désagrément d'avoir affaire à un préposé bourru car ce ne sont là que les symptômes du mal. Il s'agit, plutôt, d'une certaine attitude envers le public, qui a besoin de renseignements et d'explications. Mieux encore, il faut une administration qui s'identifie avec la société qu'elle sert et dont elle est un élément; une administration avec laquelle le public puisse se sentir solidaire. Ce sont ces considérations qui ont incité vos commissaires à traiter, dans leurs rapports, d'une administration «représentative», qui reflète le point de vue et les aspirations de chaque Canadien, quelle que soit sa langue ou sa condition sociale. On conçoit donc combien il est nécessaire de maintenir un échange continu de personnes et d'idées entre l'administration fédérale et le public, le monde des affaires, les professions et les diverses autorités publiques; aussi d'obtenir

au sein des comités consultatifs la collaboration et les avis désintéressés des citoyens possédant de l'expérience ou des connaissances spécialisées.

Enfin, l'administration fédérale doit être consciente des fonctions essentielles que remplissent les autres paliers de gouvernement et les innombrables organismes non gouvernementaux dans la vie sociale, économique et culturelle du pays. Pour ses propres besoins en biens et en services, ou pour ceux qu'il doit fournir au public, le gouvernement fédéral doit avoir recours autant que possible à ces organismes, afin de les renforcer et de les rendre plus conscients de leur participation à une entreprise commune.

Tels étaient les trois objectifs de vos commissaires. Ils ont dû constater, cependant, que l'expansion et la complexité croissante de l'administration, facteurs qui ont engendré les problèmes d'organisation dont s'est occupée la présente commission, risquent fort de soulever de nouveaux problèmes sur le plan de la responsabilité de l'administration envers le public et ses représentants élus. Par la force des choses, les ministres tendent à s'éloigner de plus en plus des paliers d'exécution de l'administration auxquels le public a le plus accès. D'autre part, le fonctionnaire subalterne doit passer par un nombre croissant d'intermédiaires pour obtenir les pouvoirs et les directives dont il a besoin.

En outre, plus les ministres sont absorbés par les grands problèmes du ministère: choix des politiques, direction et coordination de leur application, plus il est difficile pour le public de recourir à eux pour obtenir la révision des actes officiels ou pour le redressement des menus griefs. De plus, puisque le ministre doit assumer la responsabilité politique de tous les actes de ses subordonnés et que les partis ont pris l'habitude de se servir de la moindre irrégularité pour soulever une controverse politique, il arrive souvent que celui-ci se trouve obligé de défendre un acte, au lieu de le corriger. Sur les questions de principe, il convient—et il est même nécessaire—que le public et le Parlement aient recours au ministre. Mais lorsqu'il s'agit d'un grief portant sur une question administrative, on pourrait instituer, à l'intention du public et du Parlement, des modes de recours plus pratiques.

Vos commissaires n'ont pas à se prononcer sur la gravité de ces problèmes, ni à proposer des remèdes. Ils se contentent d'ajouter que, si l'on juge utile de chercher de nouvelles garanties, on peut les trouver dans les trois fonctions historiques du gouvernement. D'abord, il conviendrait d'examiner le rôle des tribunaux en ce qui concerne le contrôle des abus des pouvoirs administratifs et le redressement des griefs du citoyen. Ensuite, on pourrait recourir davantage, au sein même de l'administration, aux enquêtes officielles, où l'on observe les principes de la justice naturelle, pour prendre, ou pour reviser, les décisions qui touchent aux droits et aux obligations du citoyen.

Enfin, on peut se tourner vers le Parlement lui-même. On pourrait examiner de plus près les décisions ayant force de loi: les décrets en conseil et les règlements servant à expliciter et à appliquer la loi. Vos commissaires ont constaté que plusieurs pays dotés d'une constitution parlementaire se sont intéressés au poste de commissaire parlementaire, poste modelé avec certaines modifications sur l'office traditionnel de l'Ombudsman suédois. Le succès remarquable de l'adaptation de cette fonction aux besoins du Parlement du Danemark, le rapport publié récemment au Royaume-Uni par un éminent groupe de juristes, l'adoption d'une loi établissant un commissaire parlementaire en Nouvelle-Zélande, et la création aux États-Unis d'un organe doté de fonctions semblables sont autant d'initiatives qui portent à croire que le Parlement canadien pourrait se servir de ce moyen pour mieux lutter contre la maladministration dans la fonction publique.

Le peuple a le gouvernement qu'il mérite, dit-on. Certes, les grandes causes du gaspillage et du piètre rendement—qu'ils se manifestent sous forme d'emploi abusif des deniers publics, d'organisation bureaucratique outrée ou de méthodes coûteuses—ne doivent pas toutes être cherchées au sein de la fonction publique; la société a sa part de responsabilités. Souvent, les grands coupables sont précisément ceux qui sont les premiers à s'élever, à tort ou à raison, contre le gaspillage et la maladministration dans la fonction publique: le fraudeur du fisc, celui qui réclame malhonnêtement des prestations, l'entrepreneur peu scrupuleux, le candidat aux sinécures ou le fournisseur qui cherche à substituer les influences au mérite.

En fait, le public jouit parfois d'un meilleur gouvernement qu'il ne mérite, grâce à l'honnêteté, à la compétence et au dévouement de ses représentants élus et de ses fonctionnaires permanents. Il est certain que tant que l'homme demeurera imparfait, le gouvernement le sera aussi, et tant que certains chercheront leur profit personnel aux dépens de la chose publique, il faudra utiliser des mesures de protection. Dans leur plan de gestion de la fonction publique, vos commissaires ont donc cherché à assurer des garanties qui coûteraient le moins cher possible aux contribuables et qui ne seraient pas vexatoires pour l'administration.

Le paragraphe qui précède termine les rapports que vos commissaires ont été chargés de préparer sur les moyens à employer, dans les ministères et les organismes d'État, pour améliorer le service et le rendement et pour réduire les frais. Ces rapports seraient cependant incomplets s'ils ne faisaient pas mention de l'aide précieuse que la commission a reçue de toutes parts au

cours de cette enquête qui se distingue par le fait qu'elle n'a comporté aucune audience publique.

Vos commissaires veulent d'abord remercier les dirigeants et agents de la fonction publique de leur collaboration empressée. Au départ, vos commissaires avaient tout lieu de croire que le Canada était doté d'une fonction publique solide et compétente; leur enquête a entièrement confirmé cette opinion. Les rapports contiennent de nombreuses observations critiques, très critiques même, mais celles-ci concernent presque toutes les structures et les méthodes administratives, et non le comportement personnel des fonctionnaires.

En mentionnant le nom de leurs collaborateurs à la page des remerciements qui précède chaque rapport, vos commissaires les ont libérés de toute responsabilité concernant les constatations et les conclusions publiées. La tâche de vos commissaires aurait été impossible s'ils n'avaient pu compter sur la compétence et le dévouement des directeurs d'études et de leurs associés. C'est aux membres de nombreux comités consultatifs, qui ont examiné de près les constatations de la commission, que vos commissaires doivent de pouvoir présenter leurs recommandations, avec un certain sentiment de confiance. Pour arriver à leurs conclusions, cependant, vos commissaires ont souvent dû concilier des recommandations ayant trait à plusieurs domaines d'étude; c'est pourquoi dans certains cas ils n'ont pas entièrement accepté les solutions proposées par les divers groupes d'étude, tandis que dans d'autres cas ils ont cru devoir aller plus loin.

Après une étude aussi vaste, il est inévitable que la rédaction d'un rapport de dimensions raisonnables présente un grave danger: celui de ne donner qu'un exposé imparfait des conditions relevées et de désappointer certains membres des groupes d'étude ou des comités consultatifs, ou encore des fonctionnaires particulièrement en cause. C'est pourquoi vos commissaires ont tenu à exonérer tous ceux qui ont participé à leur enquête et à assumer seuls l'entière responsabilité des rapports. A ceux qui seront chargés d'appliquer leurs recommandations, ils fourniront, au besoin, des informations supplémentaires. Devant la multiplicité des facteurs en jeu et le temps limité dont ils disposaient, vos commissaires s'attendaient à rencontrer de nombreux problèmes de ce genre; fort heureusement, les cas difficiles ont été bien moins nombreux que prévus.

Enfin, vos commissaires tiennent à exprimer leur reconnaissance à ceux qui ont organisé l'enquête, rassemblé la documentation, traduit les rapports et qui ont été associés à leur publication. La liste de ces collaborateurs est longue, car, en plus du personnel de la commission, elle comprend les fonctionnaires de plusieurs ministères. Il serait difficile de mentionner le nom de

tous ceux qui ont apporté une contribution importante à l'œuvre commune, mais il n'est personne qui ait participé aux travaux de la commission qui ne sache combien grande est la dette de reconnaissance que vos commissaires ont contractée envers:

M. Ronald S. Ritchie, M.A., Directeur général de la Commission, qui occupe maintenant le poste d'adjoint exécutif au Conseil d'administration de la société *Imperial Oil Limited.*

M. Frank A. Milligan, M.A., Directeur des recherches de la Commission, dont les services ont été prêtés par le *ministre de la Production de défense,* et qui occupe maintenant un poste au Conseil privé.

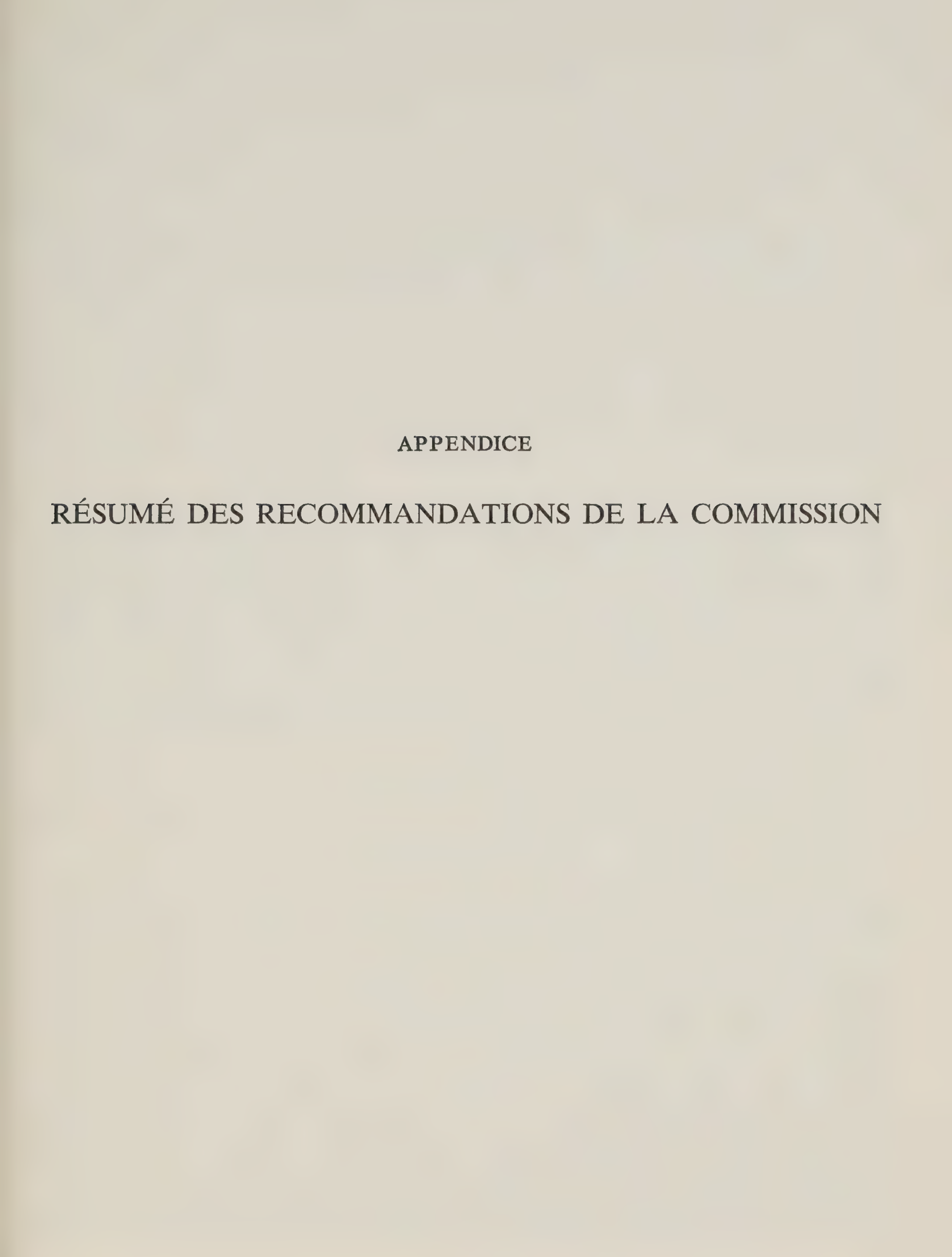
M. J. E. Hodgetts, B.A., PH.D., Rédacteur en chef de la Commission, professeur à l'*Université Queen's.*

M. Raoul Grenier, M.A., Secrétaire général de la Commission, dont les services ont été prêtés par le *ministre des Travaux publics,* et qui travaille maintenant en association avec la *Ford Foundation.*

Vos commissaires présentent respectueusement les présents rapports à l'attention de Votre Excellence.

PRÉSIDENT

Ottawa, le 28 février 1963.



APPENDICE

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

Les recommandations qui découlent de l'enquête menée par vos commissaires sont de deux ordres: les unes ont trait aux structures administratives ou à la répartition des responsabilités, les autres portent sur la transformation et le renouvellement des méthodes de travail. La présente section contient un résumé des mesures tombant dans la première catégorie, c'est-à-dire des recommandations qui se rattachent directement aux notions de structure administrative proposées par vos commissaires dans leur dernier rapport.

RECOMMANDATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

Le plan de gestion

Dans le premier volume de leurs rapports, vos commissaires ont esquissé un plan de gestion pour la fonction publique et c'est en fonction de ce plan qu'ils ont ensuite formulé un grand nombre de recommandations touchant la réorganisation structurelle de certains ministères ou organismes ou la répartition nouvelle des fonctions. Si vos commissaires ont cru devoir présenter ce plan, c'est parce qu'ils ont constaté que l'administration est entravée, depuis la première guerre mondiale, par un système de contrôles, dont le but était de prévenir l'emploi abusif du personnel et des fonds publics. Cette intention était sans doute louable mais le système était mal conçu. En effet, il prive les services d'exécution des pouvoirs essentiels à leur bon fonctionnement, il émousse leur sens des responsabilités et il empêche l'application de méthodes

efficaces de gestion. Il faut en conclure que les ministères devraient, dans des cadres d'attributions clairement définies, être entièrement responsables de l'organisation et de l'exécution de leurs programmes et être munis de pouvoirs correspondant à cette responsabilité.

Cette conception se traduit par des recommandations précises formulées dans les rapports intitulés *La gestion financière* et *La gestion du personnel.* Vos commissaires proposent que les ministères et les organismes, étant investis des pouvoirs nécessaires, soient tenus responsables de la gestion de leurs finances et de leur personnel, et qu'on leur accorde plus de latitude pour négocier les contrats, autoriser les paiements et, surtout, pour choisir, classifier, former, promouvoir et discipliner leur personnel. Cette initiative priverait la Commission du service civil et le Contrôleur du Trésor de certains pouvoirs de contrôle qu'ils exercent actuellement. Le conseil du Trésor devrait aussi renoncer en grande partie à examiner en détail l'administration des ministères. Dans leur rapport intitulé *Méthodes et travail de bureau,* vos commissaires expriment l'opinion qu'il faudrait mettre en œuvre un programme énergique d'amélioration des méthodes administratives.

Afin de permettre aux ministères de bien remplir leurs nouvelles fonctions, il faudrait renforcer les services financiers et les services du personnel, et établir des services compétents pour assurer la surveillance permanente des programmes visant à améliorer l'organisation et les méthodes administratives. Il convient, d'abord, que les sous-ministres assument une responsabilité plus entière à l'égard des affaires courantes de leur ministère et y établissent un système efficace pour la vérification interne, le contrôle du rendement, ainsi que pour l'évaluation et la formation du personnel. Il faudrait, enfin, imputer à chaque ministère le coût des services importants qui, à l'heure actuelle, lui sont fournis gratuitement par d'autres organismes et établir les budgets et les comptes des ministères de façon à permettre l'évaluation de leur gestion.

L'extension des pouvoirs des ministères devrait être soumise à deux conditions préalables: d'abord, l'amélioration de l'appareil de direction centrale afin d'assurer un meilleur équilibre des tâches et l'uniformisation des normes entre les ministères; puis, l'adoption de certaines mesures de garantie pour prévenir les abus dans l'emploi du personnel ou des fonds publics.

La responsabilité de fournir une direction centrale au corps exécutif repose, en dernier ressort, sur le Cabinet. Celui-ci se sert ordinairement d'un comité, le conseil du Trésor, pour accomplir cette fonction. Il y aurait lieu de renforcer la composition du Conseil et de redéterminer ses tâches. On a recommandé de le placer sous la présidence d'un ministre sans charge de ministère, en accordant au secrétaire le rang de sous-ministre, et de le doter de fonctionnaires qui ont prouvé leur compétence dans divers ministères. Le nouveau

Conseil devrait renoncer à la plupart des contrôles minutieux qu'il exerce actuellement et faire porter ses efforts sur ses fonctions essentielles: direction générale et coordination des services administratifs, maintien d'un juste équilibre entre les programmes, détermination des priorités, établissement de normes générales, évaluation du rendement des ministères, formation et répartition des cadres administratifs pour toute la fonction publique, adaptation de l'appareil administratif à l'évolution des besoins. Le personnel du Conseil devrait être formé de trois groupes de fonctionnaires: les uns s'occuperaient de la coordination des programmes, d'autres de l'établissement de la politique et des normes en matière de personnel et d'autres encore de l'application de meilleures méthodes administratives dans toute la fonction publique.

La plus importante des nouvelles fonctions du conseil du Trésor serait d'assurer la compétence des hauts fonctionnaires dans chaque ministère ou organisme. A cette fin, il faudrait favoriser la rotation des fonctionnaires entre les ministères. Le Conseil devrait approuver toute nomination de hauts fonctionnaires dans les ministères, notamment celle de directeur des finances et celle de directeur du personnel.

Il faudrait que les ministères, de leur côté, soient conscients de la nécessité d'évaluer régulièrement le travail de leur personnel et de les former en vue d'une carrière fructueuse. A cette fin, on pourrait adopter parmi les méthodes déjà mises en pratique ailleurs celles qui se sont révélées les meilleures. Ce n'est que lorsque ceci sera fait que l'on pourra être certain—ce qui est loin d'être le cas à l'heure actuelle—que les aptitudes de tous les fonctionnaires sont suffisamment reconnues, mises en valeur et récompensées.

Afin que l'administration fédérale puisse mieux servir les deux principaux groupes linguistiques, on devrait faire un effort spécial pour favoriser le bilinguisme parmi les fonctionnaires. En outre, l'administration ne réussit ni à attirer ni à retenir suffisamment de spécialistes qualifiés du Canada français. Il faudrait donc étudier de plus près les éléments complexes de ce problème.

Le Contrôleur du Trésor—le titre de Comptable général conviendrait mieux—continuerait à fournir à l'administration un service central de comptabilité ainsi que certains services connexes dont les ministères ont tous besoin, mais en n'exerçant aucun contrôle sur ces derniers. On pourrait fort bien confier au Comptable général le soin de diriger à Ottawa un centre de traitement automatique des données qui serait à la disposition des différents ministères, ainsi que des centres régionaux lorsque les besoins locaux seraient suffisants pour les justifier.

Les garanties actuelles concernant l'administration financière et la gestion du personnel seraient conservées. Les fonctions de l'Auditeur général comme agent du Parlement demeureraient entières. La Commission du service civil

continuerait à remplir vis-à-vis du personnel les fonctions qu'il convient de tenir à l'écart de l'exécutif: approbation des engagements dans la fonction publique afin de garantir que le choix du candidat est fondé sur la compétence; audition en dernière instance des appels en matière disciplinaire interjetés par les fonctionnaires; études sur les salaires soustraites à l'influence des employeurs comme à celle des employés, notamment l'étude comparée des salaires des employés soustraits à la *Loi sur le service civil,* qui est faite actuellement par le ministère du Travail. La Commission continuerait à maintenir pour l'administration un service de recrutement du personnel dans tout le Canada, sauf lorsque le conseil du Trésor déciderait pour des raisons administratives de permettre aux ministères et aux organismes d'engager leur propre personnel. Enfin, la Commission établirait un service commun pour la formation des employés. Le transfert aux ministères et au conseil du Trésor de la gestion du personnel, permettrait à la Commission du service civil d'étendre son champ d'action de façon à y inclure certains organismes dont elle ne s'occupe pas actuellement.

Services auxiliaires

En plus du renforcement du pouvoir des ministères, vos commissaires recommandent la réorganisation des ministères et des organismes qui ont pour fonction de fournir des services communs à l'ensemble de l'administration. Dans la série de rapports présentés sous la rubrique «Les services auxiliaires du gouvernement», ils ont formulé certaines recommandations précises à cette fin. On en trouvera un résumé dans la prochaine section du présent appendice. Ces recommandations se fondent sur l'application de certains principes généraux:

- Premièrement, dans le cadre de toute norme générale applicable à l'ensemble de la fonction publique, le ministère qui a recours à un service auxiliaire devrait préciser ses besoins et en supporter le coût. C'est de cette façon, seulement, que ceux qui sont chargés d'administrer les programmes du gouvernement pourront répondre pleinement de leur rendement.

- Deuxièmement, les organismes qui fournissent des services auxiliaires ne devraient exercer aucun contrôle sur ce que demandent les usagers de ces services sauf dans le cas où ils seraient chargés d'appliquer certaines lignes de conduite officielles.

- Troisièmement, la publication de toute norme générale pour la gouverne de ceux qui fournissent ou utilisent les services est une fonction qui incombe collectivement à tous les ministères et qui doit normalement s'exercer par l'entremise du conseil du Trésor. C'est donc au conseil du Trésor qu'il

appartient de veiller à ce que les ministères et les organismes agissent conformément aux normes établies.

- Quatrièmement, il convient que le conseil du Trésor consulte les organismes chargés d'assurer les services sur l'aspect technique des lignes de conduite et des normes à établir.
- Cinquièmement, afin que les services auxiliaires ne se sclérosent pas ou ne deviennent pas insensibles aux besoins des usagers, leurs cadres supérieurs devraient participer au programme général de rotation conçu pour les hauts fonctionnaires; il y aurait lieu aussi de s'intéresser de près à la formation et à l'avancement des spécialistes.
- Sixièmement, chaque service auxiliaire devrait être organisé en fonction des besoins des usagers et décentralisé de telle sorte que, partout au Canada, ceux-ci puissent avoir rapidement satisfaction.

Enfin, dans leur dernier rapport, vos commissaires recommandent que les ministères et les organismes auxiliaires fassent leur possible pour organiser les services extérieurs de façon à ce que les différents bureaux locaux de l'administration fédérale puissent trouver ces services réunis dans un seul centre local.

Ce rapport développe certains aspects nouveaux du plan de gestion. On fait valoir que la mise en œuvre du plan rendrait aux ministères la souplesse et la sensibilité aux besoins du public qui font que ce mode d'organisation convient si bien aux besoins d'un gouvernement. Il serait alors possible d'étendre ce mode d'organisation à un grand nombre d'offices, de commissions et de sociétés de la Couronne qui ont été créés au cours des dernières décennies afin de les soustraire aux contrôles imposés aux ministères.

Lorsque ceci sera chose faite, il restera deux types d'organismes extraministériels. D'abord, les régies d'État, dirigées par un conseil d'administration. Dans leur dernier rapport, vos commissaires ont formulé à leur sujet certaines recommandations dont l'objet est de préciser les relations qui doivent exister entre ces organismes et le ministre qui en est responsable. Le deuxième type d'organisme comprend les divers offices chargés de délivrer des permis ou de réglementer une activité, ainsi que les tribunaux administratifs. La commission recommande que l'on examine à fond le statut juridique, le mode d'organisation et le fonctionnement de ces organismes.

RÉORGANISATION: MESURES PARTICULIÈRES

Dans le cadre des grands principes d'administration énoncés ci-dessus, vos commissaires ont formulé certaines recommandations précises ayant trait

soit à une détermination des fonctions soit à la répartition des attributions. A l'exception de celles qui concernent la direction de la recherche scientifique, les recommandations intéressent les ministères et les organismes existants— nouvelles fonctions, changement de constitution, transfert de tâches. Dans le cas de la recherche, il existe une lacune administrative qu'aucun organisme existant ne peut facilement combler. Les recommandations touchant ce domaine seront donc résumées d'abord. On trouvera ensuite, groupées par ministère ou organisme, les recommandations importantes ayant trait à l'organisation de l'administration fédérale.

La direction de la recherche scientifique

1 Que le président proposé pour le conseil du Trésor soit le ministre responsable de la politique scientifique du pays et de la coordination des travaux actuels de recherche et de perfectionnement technique.

Tome 4, p. 230

2 Que l'on établisse un Bureau scientifique central qui sera le secrétariat scientifique du Cabinet et que le chef de ce Bureau, qui aura le titre de Secrétaire scientifique, dépende du président du conseil du Trésor.

Tome 4, p. 231

3 Que l'on établisse un Conseil consultatif scientifique national, dont les membres seraient tirés des divers domaines scientifiques, des universités, de l'industrie et du public, et dont la mission serait d'étudier la politique scientifique nationale et de fournir au gouvernement des avis désintéressés.

Tome 4, p. 231

4 Que le Secrétaire scientifique remplisse les fonctions de secrétaire du Conseil consultatif scientifique national et que le Bureau scientifique central serve de secrétariat à ce Conseil.

Tome 4, p. 231

5 Que la coordination des activités scientifiques officielles à l'étranger soit confiée au Bureau scientifique central déjà proposé, assisté par le ministère des Affaires extérieures et par le Conseil national de recherches.

Tome 4, p. 307

Banque d'expansion industrielle

- Que des mesures soient prises pour assurer à la direction de la Banque d'expansion industrielle une plus grande indépendance de la Banque du Canada et pour faire relever plus logiquement l'activité de la Banque du contrôle général du ministre des Finances.

Tome 3, p. 292

Banque du Canada

Voir:

Banque d'expansion industrielle.

Bureau fédéral de la statistique

1 Que le Statisticien fédéral occupe sa charge durant bonne conduite et ne soit révocable que pour cause. Tome 3, p. 50

2 Que la Statisticien fédéral soit tenu d'examiner les programmes statistiques de tous les ministères et organismes (autres que les grandes compagnies de la Couronne) et de rendre compte annuellement au Parlement de la situation des services statistiques de l'État. Tome 3, p. 50

3 Que le conseil du Trésor s'en remette au Statisticien fédéral pour obtenir les statistiques nécessaires aux décisions administratives et pour agir en qualité de conseiller principal en matière de programmes statistiques et d'emploi de statisticiens dans la fonction publique. Tome 3, p. 51

4 Que soit formé un conseil consultatif composé des représentants des principaux usagers de la statistique et d'autres organismes publics. Que ce conseil se réunisse de temps à autre avec le Statisticien fédéral pour discuter des programmes statistiques officiels et des problèmes des répondants et qu'il rende compte annuellement au ministre compétent.

Tome 3, p. 52

Commission d'assurance-chômage

- Que les vérifications de feuilles de paie par le ministère du Revenu national (Division de l'impôt) et par la Commission d'assurance-chômage soient combinées et effectuées, pour le compte des deux organismes, par les vérificateurs de la Commission d'assurance-chômage. Tome 1, p. 120

Conseil national de recherches

- Que toutes les recherches astronomiques de l'État soient réunies dans la Direction des observatoires fédéraux, qui deviendrait un institut national d'astronomie au sein du Conseil national de recherches.

Tome 4, p. 283

Corporation commerciale canadienne

- Que la Corporation commerciale canadienne retienne son statut juridique indépendant, mais que sa direction et son personnel lui soient fournis par le ministère de la Production de défense (Approvisionnement).

Tome 5, p. 68

Corporation de disposition des biens de la Couronne

1 Que la Corporation de disposition des biens de la Couronne fonctionne à titre de division du nouveau ministère de l'Approvisionnement et que ses effectifs et ses méthodes soient intégrés le plus étroitement possible à d'autres fonctions du ministère. Tome 2, p. 143

2 Que la Corporation de disposition des biens de la Couronne ne s'occupe plus désormais de la vente des propriétés immobilières excédentaires. Tome 2, p. 36

Voir aussi:
Ministère des Travaux publics, recommandation n° 8.

Defence Construction (1951) Limited

- Que soient transférés au ministère de la Défense nationale le personnel et les attributions de *Defence Construction (1951) Limited,* qui renoncera à sa charte à moins qu'une corporation distincte ne soit encore nécessaire. Tome 2, p. 66

Département des assurances

- Que le Département des assurances soit chargé de mettre sur pied un plan complet d'examen initial et périodique de tous les programmes d'où découlent des engagements dont le coût ne peut être déterminé que par l'actuariat; et que le conseil du Trésor soit chargé d'approuver le plan et de le mettre en œuvre. Tome 3, p. 306

Département des impressions et de la papeterie publiques

1 Qu'un poste, portant le titre d'Éditeur de la Reine, soit créé, et que son titulaire soit chargé d'éditer tous les documents publiés par ordre de la Chambre des communes, du Sénat ou de n'importe quel ministère et qu'il ne soit aucunement responsable de la gestion de l'Imprimerie nationale. Tome 2, p. 306

2 Que les responsabilités inhérentes au poste d'Éditeur de la Reine comportent pour l'Éditeur la tâche de conseiller les ministères et les organismes, ainsi que le conseil du Trésor, sur tout ce qui a trait aux services d'information du gouvernement, sauf certains aspects de leur activité qui pourraient être confiés à des organismes comme l'Office national du film ou la Commission des expositions du gouvernement canadien. Tome 3, p. 116

3 Qu'un comité réunisse quelques responsables de l'information des ministères et des organismes sous la présidence de l'Éditeur de la Reine, pour faire des mises au point et fournir des conseils concernant la coordination de la politique et des activités des services d'information dans toute la fonction publique. **Tome 3, p. 116**

4 Que l'Imprimerie nationale soit exploitée comme une entreprise industrielle indépendante sous le contrôle d'un Directeur des impressions. **Tome 2, p. 303**

5 Que l'Éditeur de la Reine relève du ministre de l'Approvisionnement et que le Directeur des impressions relève du sous-ministre de l'Approvisionnement. **Tome 2, p. 314**

6 Que l'Éditeur de la Reine ait la responsabilité de l'adjudication de tous les travaux d'impression émanant du Parlement, ou de tout ministère ou autre organisme du gouvernement, lorsque cette responsabilité n'est pas exclusivement attribuée à une autre autorité. **Tome 2, p. 313**

7 Que l'on procède à un examen général de toutes les imprimeries gouvernementales qui ne relèvent pas encore du Département des impressions et de la papeterie publiques, en vue d'en centraliser la direction et le contrôle. **Tome 2, p. 301**

Voir aussi:
Ministère de la Production de défense, recommandation nº 4.

Gendarmerie royale du Canada

Voir:
Ministère des Transports, recommandation nº 1.

Ministère des Affaires des anciens combattants

- Que l'on songe à mettre fin graduellement à l'activité de l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants en chargeant la Société du crédit agricole et la Société centrale d'hypothèques et de logement de l'application de la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants*. **Tome 3, p. 293**

Voir aussi:
Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, recommandation nº 1.

Ministère des Affaires extérieures

1 Que l'activité politique du ministère des Affaires extérieures soit placée sous la direction d'un sous-secrétaire d'État suppléant (politique) et que les services administratifs et auxiliaires soient placés sous la direction d'un sous-secrétaire d'État suppléant (administration). Tome 4, p. 141

2 Qu'à l'étranger, le chef de la mission diplomatique soit responsable du contrôle et de la coordination de toutes les activités des ministères et des organismes civils du gouvernement canadien. Tome 4, p. 145

3 Que la Division juridique du ministère des Affaires extérieures soit renforcée, qu'elle accepte la responsabilité de coordonner le travail juridique de nature internationale des ministères et des organismes, et qu'elle fournisse l'aide spécialisée nécessaire en des matières telles que la négociation des traités. Tome 2, p. 431

4 Que la Division de l'information et les Services de liaison du ministère des Affaires extérieures soient réorganisés sous l'égide d'un haut fonctionnaire dépendant du sous-secrétaire d'État aux affaires extérieures, et que ce haut fonctionnaire assume la présidence du Comité interministériel des services d'information à l'étranger avec mission de le ranimer. Tome 3, p. 82

5 Que le service de voyages des Affaires extérieures soit transformé en service central chargé d'organiser les voyages outre-mer de tous les fonctionnaires ou que les services d'une agence de voyages soient retenus à cette fin. Tome 2, p. 167

6 Que le ministère des Affaires extérieures assure au prix coûtant des services de télétype avec l'extérieur pour le compte de tous les ministères et organismes qui ne possèdent pas leurs propres moyens spéciaux. Tome 2, p. 251

Voir aussi:

Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, recommandation n° 2.
Ministère de la Défense nationale, recommandation n° 8.

Ministère de l'Agriculture

1 Que toute recherche financée par le ministère de l'Agriculture soit gérée par la Direction des recherches. Tome 4, p. 249

2 Que des laboratoires régionaux soient créés par la fusion des unités actuelles de recherche. Ils devraient être peu nombreux et situés dans un centre universitaire de recherche et devraient surveiller les postes secondaires appelés à faire de la recherche appliquée et des travaux de mise au point. Tome 4, p. 249

3 Qu'une section d'application agricole soit créée pour la mise au point des découvertes scientifiques ayant une valeur économique en vue de leur utilisation sur le marché. Tome 4, p. 249

Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration

1 Que la Direction des affaires indiennes soit transférée soit au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, soit au ministère du Nord canadien et des Ressources nationales. Tome 5, p. 47

2 Que le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration gère le Bureau des passeports pour le compte du ministère des Affaires extérieures, et que l'on envisage la possibilité de recevoir les demandes de passeport dans les principales villes du Canada. Tome 4, p. 144

Voir aussi:
Ministère du Nord canadien et des Ressources nationales, recommandation n° 4.

Ministère du Commerce

· Que l'Office du tourisme du gouvernement canadien, qui relève actuellement du ministre du Nord canadien et des Ressources nationales, dépende dorénavant du ministre du Commerce. Tome 3, p. 76

Voir aussi:
Northern Transportation Company Limited.

Ministère de la Défense nationale

1 Que le sous-ministre de la Défense nationale soit investi de pouvoirs plus étendus pour suivre de près l'organisation et les méthodes administratives des effectifs de défense du Canada et pour seconder et conseiller le ministre dans l'exercice de ses fonctions de contrôle et de direction des forces armées. Tome 4, p. 78

2 Que le président du comité des chefs d'état-major soit habilité à exercer le pouvoir ministériel de direction sur les forces armées, sous réserve des limites fixées par le ministre. Tome 4, p. 75

3 Que le président du comité des chefs d'état-major soit chargé «du contrôle et de l'administration» de certains éléments communs à deux ou à plusieurs armes, que lui désignera le ministre. Tome 4, p. 75

4 Pour consacrer le changement de situation amené par ces propositions, que le président des chefs d'état-major porte désormais le titre de «Chef des états-majors de la défense canadienne». Tome 4, p. 75

5 Qu'un organisme ou bureau immobilier soit établi sous l'autorité du sous-ministre de la Défense nationale, pour s'occuper de l'acquisition, de la construction et de l'exploitation des propriétés immobilières qui dépendent actuellement du ministère de la Défense nationale et des forces armées. Tome 2, p. 66

6 Que le nouvel organisme ait l'entière responsabilité d'accorder les contrats de construction, sans qu'intervienne le ministère de la Production de défense, mais que les travaux de construction ou autres effectués pour les forces armées par des organismes non militaires soient dorénavant confiés au ministère des Travaux publics. Tome 2, p. 66

7 Que le ministère de la Défense nationale, de concert avec celui de la Production de défense, entreprenne, pour le compte des trois forces armées, l'étude des modalités d'approvisionnement les plus avantageuses, des stocks minimums de sécurité, des stocks communs et de l'élimination des stocks démodés ou excédentaires, dans le but de réduire les frais d'entreposage et de transport, ainsi que les autres frais de gestion des stocks. Tome 2, p. 143

8 Que les réseaux de relais de télétype des trois armes soient intégrés dans un seul réseau automatique et que les installations appropriées soient partagées avec les services de télétype civils de l'Agence des télécommunications administratives proposée ainsi qu'avec les services outre-mer du ministère des Affaires extérieures. Tome 2, p. 244

9 Que le Collège militaire de Royal Roads à Victoria (C.-B.) soit fermé. Tome 3, p. 172

10 Que la Direction de l'enseignement naval soit abolie et qu'on ait recours aux écoles provinciales dans la mesure où ce recours est nécessaire. Tome 3, p. 176

11 Qu'un nouvel organisme, désigné sous le nom de Conseil de recherches scientifiques et techniques pour la défense, prenne la place du présent Conseil de recherches pour la défense, et que toute l'activité du ministère

de la Défense nationale dans les domaines de la recherche et du développement du matériel militaire lui soit confiée. Tome 4, p. 217

12 Que le nouveau Conseil soit chargé de fournir au ministre de la Défense nationale les conseils voulus quant à l'orientation de la recherche et du développement du matériel de guerre. Tome 4, p. 217

13 Que les trois armes soient fortement représentées au sein du nouveau Conseil. Tome 4, p. 217

14 Qu'un Bureau de coordination de la recherche et du génie militaire soit formé et placé sous la haute direction du nouveau Conseil. Tome 4, p. 217

15 Que les établissements actuels de recherches pour la défense, rebaptisés Laboratoires de la Défense nationale, soient placés sur une base autonome sous la direction d'un agent d'administration permanent des cadres supérieurs et qu'ils soient exploités au bénéfice des trois armes sous la surveillance générale du nouveau Conseil de recherches scientifiques et techniques pour la défense. Tome 4, p. 217

Voir aussi:

Defence Construction (1951) Limited.

Ministère des Travaux publics, recommandations n[os] 6, 8 et 11.

Ministère des Transports, recommandations n[os] 3 et 8.

Ministère des Finances

1 Que le ministère des Finances se charge d'une analyse économique intégrée afin d'aider à l'établissement et à la coordination du programme général d'action économique. Tome 3, p. 33

2 Que la Division des relations fédérales-provinciales soit chargée d'examiner, de façon générale, tout le mécanisme de la consultation et de la collaboration fédérale-provinciale; de stimuler les initiatives fédérales dans les domaines où les ententes actuelles semblent insuffisantes; de formuler des principes généraux pour supprimer les anomalies actuelles et orienter les initiatives fédérales; et de conseiller les ministères et le conseil du Trésor sur les possibilités qu'il y a de recourir aux rouages administratifs des provinces pour répondre aux besoins du gouvernement fédéral. Tome 3, p. 133

3 Que le ministre des Finances soit chargé en permanence de la coordination financière de tous les programmes de prêt, de garantie et d'assurance destinés à aider financièrement le public. Tome 3, p. 288

4 Que l'administration du programme de prêts pour l'amélioration des habitations passe au ministère des Finances. Tome 3, p. 294

5 Que l'administration de tous les régimes statutaires de pension relève du ministère des Finances, le Comptable général étant chargé de la conservation des dossiers. Tome 3, p. 302

6 Que le ministre des Finances, conseillé par le premier actuaire du gouvernement, soit autorisé à exiger une enquête actuarielle dans tous les cas où, à son avis, les réserves courantes seraient insuffisantes en regard des responsabilités futures. Tome 3, p. 306

Voir aussi:
Banque d'expansion industrielle.

Ministère de la Justice

1 Que le ministère de la Justice prenne sous sa responsabilité un service juridique réunissant tous les personnels juridiques des ministères et des organismes, sous réserve des exceptions suivantes: le personnel du juge-avocat général, le personnel de la Division juridique du ministère des Affaires extérieures (à l'exception du conseiller général), les «avocats des cotisations» du ministère du Revenu national (Division de l'impôt), les avocats des pensions du ministère des Affaires des anciens combattants, et le personnel juridique de la Gendarmerie royale du Canada. Tome 2, p. 435

2 Que soit mise à l'étude la question de l'établissement par le ministère de la Justice de bureaux juridiques auxiliaires dans les villes où le volume des affaires le justifie. Tome 2, p. 436

3 Qu'un avocat du ministère de la Justice soit affecté à chacun des territoires du Nord suivant un régime de rotation. Tome 2, p. 436

Ministère des Mines et des Relevés techniques

1 Que l'on confie au ministre des Mines et des Relevés techniques les responsabilités qu'assume présentement le ministre du Nord canadien et des Ressources nationales en matière de ressources hydrauliques. Tome 5, p. 49

2 Que la Direction de la météorologie du ministère des Transports relève dorénavant du ministère des Mines et des Relevés techniques.

Voir aussi:

Conseil national de recherches

Tome 5, p. 49

Ministère du Nord canadien et des Ressources nationales

1 Que les parcs nationaux soient administrés par une commission dont les membres, non affiliés à la fonction publique, seront nommés pour quelques années et rémunérés. Tome 2, p. 41

2 Que la structure de la Commission des parcs nationaux soit modelée sur celle des ministères, mais que la commission soit dirigée par un conseil de commissaires à plein temps, dont le mandat sera de durée fixe et qui ne pourront être destitués que pour cause. Tome 5, p. 68

3 Que la gestion du système scolaire en vigueur dans le Nord soit transférée aussi rapidement que possible du ministère du Nord canadien et des Ressources nationales, à Ottawa, aux autorités administratives des Territoires. Tome 3, p. 168

4 Que les responsabilités du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration à l'égard des Indiens dans le Nord soient transférées au ministre du Nord canadien et des Ressources nationales. Tome 4, p. 172

5 Que des accords soient négociés avec les autorités des territoires en vue de transférer à ces autorités l'activité des agents des affaires indiennes dans les Territoires du Nord-Ouest et dans le Territoire du Yukon, et que le personnel de la Direction des Affaires indiennes soit retiré des territoires dès que les dispositions prises pourront entrer en vigueur. Tome 4, p. 166

6 Que le ministère du Nord canadien et des Ressources nationales soit chargé de fournir dans le Nord canadien les installations et les services à des fins scientifiques. Tome 4, p. 301

Voir aussi:

Ministère des Pêcheries, recommandation nº 3.
Ministère des Mines et des Relevés techniques, recommandation nº 1.
Ministère des Travaux publics, recommandation nº 4.
Ministère du Commerce.
Northern Transportation Company Limited.

Ministère des Pêcheries

1 Que les domaines de recherche actuellement confiés aux services du ministère des Pêcheries et au Conseil de recherches sur les pêcheries soient réunis sous une seule Direction des recherches du ministère.

Tome 4, p. 251

2 Que le Conseil de recherches sur les pêcheries, sous la nouvelle dénomination de Conseil consultatif de recherches sur les pêcheries, assume un rôle consultatif et surveille constamment tous les programmes de recherche concernant la pêche. Tome 4, p. 251

3 Que le Service de la faune sauvage, auquel on ajoutera la Section de zoologie du Musée national, soit transféré au ministère des Pêcheries.

Tome 4, p. 257

Voir aussi:

Ministère des Transports, recommandation nº 1.

Ministère de la Production de défense

1 Que soit établi un organisme central d'achat appelé à desservir tous les ministères et organismes (civils et militaires) du gouvernement fédéral, autres que les sociétés para-commerciales de la Couronne. Tome 2, p. 142

2 Qu'à cette fin, le ministère actuel de la Production de défense devienne le ministère de l'Approvisionnement et que ses responsabilités s'étendent à l'approvisionnement des ministères et organismes civils. Tome 2, p. 142

3 Que le ministère de l'Approvisionnement ait mission d'établir, de concert avec les ministères et organismes usagers, des normes générales à l'égard des articles qui peuvent en bénéficier et qu'il se charge des fonctions de l'Office des normes du gouvernement canadien, y compris sa représentation à la Direction du perfectionnement interarmes du ministère de la Défense nationale. Tome 2, p. 142

4 Que la responsabilité de l'achat des machines de bureaux, de la papeterie et des formules, ainsi que de l'entretien des machines de bureaux, soit transférée au ministère de l'Approvisionnement. Tome 2, p. 314

5 Que le ministère de l'Approvisionnement établisse dans tout le pays des services d'entreposage, de stockage et de manutention des matières au bénéfice de tous les ministères autres que la Défense nationale.

Tome 2, p. 143

6 Que soit formé au sein du ministère de l'Approvisionnement un groupe consultatif chargé d'établir des données sur les expéditions de fournitures et de matériel à destination du gouvernement fédéral ou entre services de l'État; de déterminer s'il y a lieu d'instituer une gestion centrale des expéditions (sauf les expéditions de l'approvisionnement militaire); de négocier avec les transporteurs des taux appropriés à l'égard des marchandises qui ne payent pas les tarifs du matériel militaire; et de conseiller les ministères civils et le conseil du Trésor en matière de transport.

Tome 2, pp. 163-164

Voir aussi:

Corporation commerciale canadienne.

Corporation de disposition des biens de la Couronne, recommandation n° 1.

Ministère de la Défense nationale, recommandation n° 7.

Département des impressions et de la papeterie publiques, recommandation n° 5.

Ministère du Revenu national

Voir:

Commission d'assurance-chômage.

Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social

1 Que tous les services de santé du gouvernement fédéral (services militaires exceptés) soient fusionnés, au sein d'une Direction de la santé réorganisée, relevant du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

Tome 3, p. 240

2 Que soient réunies, en une seule division de l'hygiène du milieu, les trois divisions de l'hygiène professionnelle, de la protection contre les radiations et du génie sanitaire. Tome 3, p. 216

3 Que les services de la Division de la nutrition, qui ne sont pas supprimés, relèvent de la Division de l'hygiène maternelle et infantile. Tome 3, p. 219

4 Que la Division des plans d'hôpitaux soit agrandie, afin qu'elle puisse fournir une orientation efficace dans tout le domaine de l'aménagement hospitalier, ou qu'elle soit supprimée. Tome 3, p. 219

5 Que chaque division de la Direction des services d'hygiène soit assistée d'un comité consultatif composé d'un petit nombre de conseillers éminents choisis en dehors de la fonction publique qui se réunirait régulièrement

pour tenir à jour et accroître les connaissances de la Division, et pour étudier les programmes courants en accordant une attention particulière à leur utilité. Tome 3, p. 220

6 Que l'analyse des drogues biologiques et l'inspection des manufactures relèvent dorénavant de la Direction des aliments et drogues. Tome 3, p. 232

7 Qu'au sein de la Direction générale du bien-être social, la Division de l'assistance-chômage soit fusionnée avec la Division de l'assistance-vieillesse et des allocations aux aveugles et aux invalides. Tome 5, p. 92

8 Que la Division de la réadaptation civile du ministère du Travail soit transférée à la Direction générale du bien-être social, au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Tome 5, p. 92

Ministère des Transports

1 Que l'on ne poursuive le développement des opérations de surveillance du Service des gardes-côtes et que l'on ne maintienne celles du ministère des Pêcheries et de la Division de la marine de la Gendarmerie qu'en vue de confier éventuellement aux gardes-côtes les responsabilités assumées actuellement par les deux autres services, ce transfert devant s'opérer dans la mesure où il ne nuit pas trop à l'efficacité et au moral des services intéressés. Tome 2, p. 191

2 Que les autorités procèdent à l'intégration progressive, dans le cadre du ministère des Transports, de tous les gros navires et des installations d'économat. Tome 2, p. 199

3 Que l'on songe à transférer aux Services de la marine du ministère des Transports les cinq bateaux océanographiques de la Marine royale du Canada. Tome 2, p. 199

4 Que les Services de la marine des Transports étendent leur programme de formation des marins aux effectifs des autres ministères et organismes et débitent ces derniers des frais encourus. Tome 2, p. 199

5 Que le ministère des Transports fournisse conseils et aide techniques au conseil du Trésor et aux autres ministères en ce qui concerne la construction de bateaux, la formulation de normes générales d'utilisation et de gestion des bateaux et les conditions de travail et la rémunération des marins engagés par le gouvernement. Tome 2, p. 199

6 Que tous les ministères et organismes intéressés à l'entretien de bateaux recourent aux services techniques du Bureau d'inspection des navires à vapeur, notamment pour établir le cahier des charges des radoubs et pour surveiller les réparations et les radoubs exécutés aux chantiers de construction navale. **Tome 2, p. 200**

7 Que soient transférées au ministre des Transports les responsabilités du ministre des Travaux publics en matière d'aménagements maritimes, à l'exception de celles qui ont trait à l'achat, à la construction, à l'entretien ou à la vente de propriétés immobilières. Tome 5, p. 48

8 Que le ministère des Transports soit plus étroitement associé au ministère de la Défense nationale et à l'Aviation royale du Canada dans l'élaboration des directives visant le transport militaire. **Tome 2, p. 211**

9 Que le ministre des Transports ait la responsabilité première de formuler la ligne de conduite à suivre au sujet des télécommunications et de coordonner les services de télécommunication du gouvernement. **Tome 2, p. 259**

10 Que le ministre soit aidé dans son ministère par un organisme chargé de fournir des conseils techniques et d'exercer les fonctions consultatives et auxiliaires qui sont indispensables à l'activité du gouvernement en matière de télécommunications. **Tome 2, p. 259**

11 Que, sous la direction du ministre des Transports, l'organisme chargé de la planification et de l'organisation des télécommunications assure tous les services techniques nécessaires au gouvernement pour exercer sa fonction de réglementation. **Tome 2, p. 260**

Voir aussi:

Ministère des Mines et des Relevés techniques, recommandation n° 2.

Ministère du Travail

Voir:

Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, recommandation n° 8.

Ministère des Travaux publics

1 Que le ministère des Travaux publics soit chargé de dresser un inventaire complet des propriétés que les organismes du gouvernement fédéral possèdent ou louent, et qu'il tienne cet inventaire perpétuellement à jour en y inscrivant toutes les transactions immobilières du gouvernement. **Tome 2, pp. 35-36**

2 Que le ministère des Travaux publics, en s'organisant pour gérer les propriétés immobilières, désigne un personnel spécial qui sera chargé d'étudier les questions relatives à l'utilisation des terres appartenant à l'État et de collaborer avec les organismes provinciaux et municipaux pour effectuer des développements urbains, ruraux et régionaux.

Tome 2, p. 36

3 Que le ministère des Travaux publics soit chargé de la gestion des propriétés immobilières du gouvernement, à l'exception de celles que détiennent et qu'administrent actuellement le ministère de la Défense nationale et les grandes sociétés autonomes qui possèdent des propriétés.

Tome 2, p. 60

4 Que le ministère du Nord canadien et des Ressources nationales conserve ses responsabilités en matière d'administration, de location et de vente des terres non développées de la Couronne dans les Territoires du Nord.

Tome 4, pp. 166-167

5 Que le ministère des Travaux publics soit chargé de la planification et de la direction de tous les travaux de construction requis par les ministères et organismes civils, ainsi que du recrutement du personnel professionnel, technique et auxiliaire que ces travaux exigent. Tome 2, p. 49

6 Que le ministère des Travaux publics soit chargé de la planification et de la direction des travaux de construction effectués pour le ministère de la Défense nationale autres que ceux dont s'occupe actuellement le personnel de planification et de construction des forces armées.

Tome 2, p. 49

7 Que les propriétés, autres que militaires, soient acquises par voie d'achat ou de location par le ministère des Travaux publics, et en son nom.

Tome 2, p. 36

8 Que la vente de toutes les propriétés excédentaires du gouvernement fédéral, y compris celles des forces armées, relève du ministère des Travaux publics, et qu'en vertu d'un régime d'organisation approprié, de sérieux efforts soient faits pour identifier les propriétés immobilières inutiles et s'en défaire. Tome 2, p. 36

9 Que l'administration de la *Loi sur les subventions aux municipalités* soit confiée au ministère des Travaux publics. Tome 2, p. 60

10 Qu'un organisme de télécommunications administratives soit établi au sein du ministère des Travaux publics et qu'il soit chargé de coordonner

les besoins des ministères et des organismes en matière de communications administratives d'ordre général, d'assurer des réseaux appropriés pour la transmission (par téléphone, télégraphe et télétype) des messages du gouvernement en s'entendant avec les sociétés commerciales et de mettre ces réseaux à la disposition particulière ou collective, selon le cas, des ministères. Tome 2, p. 236

11 Que, pour autant que le ministère de la Défense nationale et les forces armées aient besoin d'installations et de services de télécommunication d'ordre administratif, autres que ceux de leurs réseaux spéciaux, l'Agence des télécommunications administratives les mette à leur disposition et les administre. Tome 2, p. 244

Voir aussi:

Ministère de la Défense nationale, recommandations n°s 6 et 8.
Ministère des Transports, recommandation n° 7.

Northern Transportation Company Limited

- Que la responsabilité ministérielle pour la *Northern Transportation Company Limited,* actuellement confiée au ministre du Commerce, soit confiée dorénavant au ministre du Nord canadien et des Ressources nationales. Tome 4, p. 181

Société centrale d'hypothèques et de logement

Voir:

Ministère des Finances, recommandation n° 4.
Ministère des Affaires des anciens combattants.

Société du crédit agricole

Voir:

Ministère des Affaires des anciens combattants.

Société Radio-Canada

1 Que la direction nationale des émissions et la gestion des réseaux soient centralisées à Ottawa, laissant à Toronto et à Montréal la direction des émissions locales. Tome 4, p. 45

2 Que l'on procède à une répartition plus logique des services secondaires—administration, services techniques et auxiliaires—tant au siège social que dans les succursales, et que ces services soient décentralisés au bénéfice des régions. Tome 4, p. 40

3 Que les directions régionales et les directions des réseaux ne s'occupent plus de ventes dans aucun centre, les services commerciaux devant relever dorénavant d'un directeur général des ventes. Tome 4, p. 47

A plusieurs reprises dans leurs rapports, vos commissaires proposent que l'on étudie certaines questions plus à fond. Ces suggestions n'ont pas été répétées dans le présent résumé, afin de ne pas donner à certaines d'entre elles plus d'importance qu'elles ne méritent. Il convient, cependant, de rappeler qu'il est du devoir des responsables de l'exécutif—c'est-à-dire des ministres, dans leur rôle collectif comme membres du Cabinet et du conseil du Trésor ainsi que dans leur rôle de chefs de ministères—ainsi que des hauts fonctionnaires de l'administration, de remettre constamment à l'étude les problèmes d'organisation pour que l'appareil administratif puisse toujours s'adapter à l'évolution de la situation.

STATISTIQUE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION

Tableau 1—ÉTAT DES DÉPENSES—DE SEPTEMBRE 1960 AU 31 MARS 1963

Personnel (*voir* le tableau 2)		
Traitements	$2,201,238	
Frais divers	427,731	$2,628,969
Impression des rapports		101,913
Papeterie, polycopie		42,737
Téléphone, télégraphe		15,485
Matériel de bureau		10,304
Frais divers		9,220
TOTAL		$2,808,628

NOTA: Selon l'usage, les services fournis gratuitement par les ministères—locaux, matériel de bureau, traduction, etc.—ne figurent pas au tableau.

Tableau 2—DÉPENSES DE PERSONNEL—DE SEPTEMBRE 1960 AU 31 MARS 1963

	Journées de travail	*Traitements et honoraires*	*Frais divers*	*Total*
Commissaires	722	$ 32,375	$ 17,530	$ 49,905
Personnel dirigeant	1,977	55,222	18,019	73,241
Service de recherches	22,437	1,838,347	377,195	2,215,542
Rédaction	1,655	81,988	3,786	85,774
Personnel de bureau	13,844	186,831	—	186,831
Consultations	212	6,475	11,201	17,676
TOTAUX	40,847	$ 2,201,238	$427,731	$2,628,969

Tableau 3—TRAVAUX DE RECHERCHE—DE SEPTEMBRE 1960 AU 31 MARS 1963

Journées de travail	*Sujet*	*Coûts directs*
2,157	La gestion financière	$ 265,080
2,535	La gestion du personnel	203,066
4,584	Méthodes et travail de bureau	386,133
658	Propriétés immobilières	66,602
881	Services d'approvisionnement	72,727
714	Transport	94,781
597	Télécommunications	77,845
243	Édition et impression	47,780
927	«Faire» ou «Faire faire»	117,118
527	Services juridiques	61,850
265	Recherches économiques et statistiques	35,328
781	Services d'information	74,923
151	Services d'enseignement	11,918
487	Services de santé	66,198
854	Prêts, garantie et assurance	64,618
259	Les postes	46,193
621	Services divers	67,038
153	Société Radio-Canada	25,422
460	Ministère de la Défense nationale	69,391
284	Ministère des Affaires extérieures	25,638
1,502	La recherche scientifique et ses applications	167,127
232	Travaux divers	24,774
1,149	Recherche sur l'organisation	86,493
1,416	Coordination de la recherche	57,499
22,437		$2,215,542

Tableau 4—PERSONNEL

	30 sept. 1960	*31 déc. 1960*	*31 mars 1961*	*31 juin 1961*	*30 sept. 1961*	*31 déc. 1961*	*31 mars 1962*	*30 juin 1962*	*30 sept. 1962*	*31 déc. 1962*	*31 mars 1963*
Commissaires	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Comités consultatifs	—	—	46	81	82	82	—	—	—	—	—
Administration											
Cadres	—	4	4	5	5	5	4	4	3	3	1
Personnel de bureau	1	7	8	9	9	9	9	8	8	—	—
Rédaction et recherche											
Cadres	—	2	59	155	169	131	25	16	10	4	—
Personnel de bureau	—	1	16	29	35	36	16	13	9	—	—
TOTAUX	4	17	136	282	303	266	57	44	33	10	4

NOTA: La Commission royale d'enquête sur la fiscalité a partagé les services administratifs de la commission à partir du 1er octobre 1962; elle les a pris entièrement à charge (traitements et frais) à partir du 1er décembre 1962.

AUTEURS DES MÉMOIRES SOUMIS À LA COMMISSION

AUTEURS DES MÉMOIRES SOUMIS À LA COMMISSION

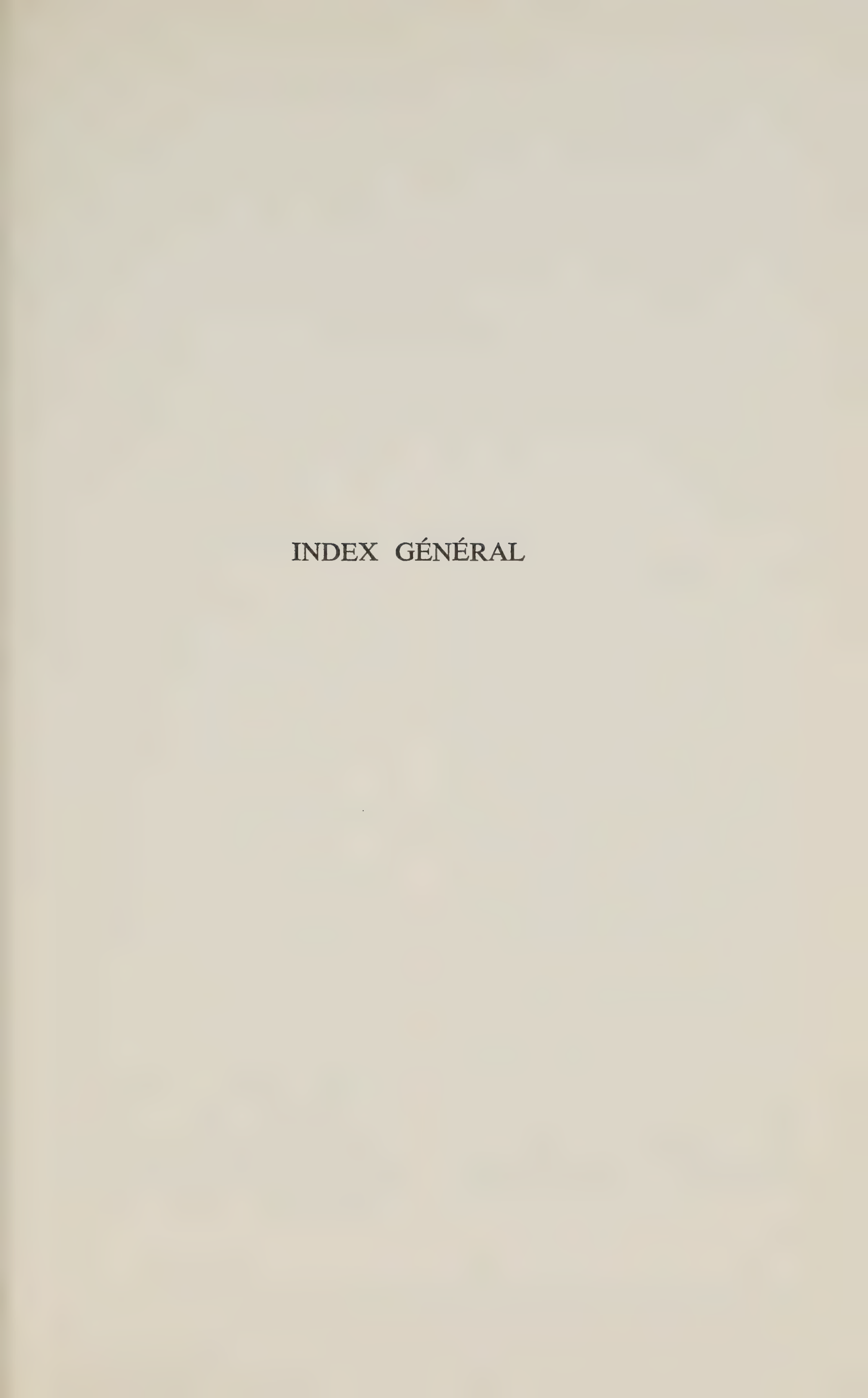
Les sociétés et les organismes dont les noms suivent ont présenté un mémoire à la commission.

Arctic Institute of North America, Montréal, Québec
Associated Credit Bureaus of Canada, Ottawa, Ontario
Association canadienne des industries aéronautiques, Ottawa, Ontario
Association des industries graphiques, Montréal, Québec
Association des manufacturiers canadiens, Toronto, Ontario
Association du service civil du Canada, Ottawa, Ontario
Association médicale canadienne, Toronto, Ontario
Association of Canadian Commercial Testing Laboratories and Consultants, Toronto, Ontario
Association of Chiropodists, Winnipeg, Manitoba
Association of Consulting Engineers of Canada Inc., Toronto, Ontario
Association of International Border Agencies, Fort Erie, Ontario
Association of Motion Picture Producers and Laboratories of Canada, Toronto, Ontario
Association professionnelle des industriels, Montréal, Québec
British Columbia Association of Chiropodists, Vancouver, Colombie-Britannique
British Columbia School Trustees Association, Vancouver, Colombie-Britannique
Canadian Association of Equipment Distributors, Ottawa, Ontario
Canadian Automobile Chamber of Commerce Inc., Toronto, Ontario
Canadian Booksellers Association, Toronto, Ontario
Canadian Business Equipment Manufacturers Association, Inc., Scarborough, Ontario
Canadian Construction Association, Ottawa, Ontario
Canadian Institute of Chartered Accountants, Toronto, Ontario
Canadian International Freight Forwarders Association Inc., Montréal, Québec
Canadian Manufacturers of Chemical Specialties Association, Montréal, Québec
Canadian Operational Research Society, Ottawa, Ontario

Canadian Pharmaceutical Association, Inc., Toronto, Ontario
Canadian Podiatry Association, Toronto, Ontario
Canadian Telephone Industry, Montréal, Québec
Canadian Truck Trailer Manufacturers Association, Toronto, Ontario
Chambre de commerce du Canada, Montréal, Québec
Chambre de commerce du district de Baie-Comeau, Québec
Conseil canadien du bien-être, Ottawa, Ontario
Consolidated Feature Service Ltd., Toronto, Ontario
Cornwall Industrial Developments Limited, Cornwall, Ontario
E & S Currie Limited, Toronto, Ontario
Data Business Forms Limited, Rexdale, Ontario
Fédération du service civil du Canada, Ottawa, Ontario
Findlays Limited, Carleton Place, Ontario
Grand Falls District Chamber of Commerce, Grand Falls, Nouveau-Brunswick
Institut agricole du Canada, Ottawa, Ontario
Institute of Continuous Form Manufacturers, Toronto, Ontario
Institut professionnel du service public du Canada, Ottawa, Ontario
Institut royal d'architecture du Canada, Ottawa, Ontario
Jasper Chamber of Commerce, Jasper, Alberta
Kuhlmann Straube Company Ltd., Oakville, Ontario
London Chamber of Commerce, London, Ontario.
McCuaig Bros. and Company Ltd., Ottawa, Ontario
Meridian Films Limited, Toronto, Ontario
Monsanto Canada Limited, La Salle, Québec
Montreal Chamber of Commerce, Montréal, Québec
Moore Business Forms Limited, Toronto, Ontario
National Semiconductors Limited, Montréal, Québec
Northern Electric Company Limited, Ottawa, Ontario
North Vancouver Board of Trade, North Vancouver, Colombie-Britannique
Nova Scotia Research Foundation, Halifax, Nouvelle-Écosse
Ontario Podiatry Association, Peterborough, Ontario
Ottawa Board of Trade, Ottawa, Ontario
J. P. Porter Co. Limited, Montréal, Québec
Robert Reford Company Limited, Montréal, Québec
Robertson, Hall and Henshaw Limited, Montréal, Québec
Sandner Brothers Lumber Company, Ltd., Cascade, Colombie-Britannique
Saskatchewan Research Council, Saskatoon, Saskatchewan
Shipping Federation of Canada, Montréal, Québec
Society of the Plastics Industry (Canada) Limited, Toronto, Ontario
South Peace Progressive Conservative Association, Dawson Creek, Colombie-Britannique
Sudbury and District Chamber of Commerce, Sudbury, Ontario
Toronto Parking Operator Association, Toronto, Ontario
Union-Employer's Guild, No. 20 Barbers Union, Ottawa, Ontario
Western Bridge and Steel Fabricators Ltd., Vancouver, Colombie-Britannique

Les personnes dont les noms suivent ont présenté un mémoire à la commission. Ne figurent pas dans la liste les fonctionnaires de l'active ou à la retraite, ni certaines personnes qui ont désiré garder l'anonymat.

Creighton Aquin, Montréal, Québec
G. Atkin, Winnipeg, Manitoba
R. Bernard, Drummondville, Québec
J. Boyer, Lasalle, Québec
J. E. David, C.A., Granby, Québec
W. H. Dawes, Chatham, Ontario
Mme D. K. Dickey, London, Ontario
P. C. Ferguson, Regina, Saskatchewan
C. J. Funk, Winnipeg, Manitoba
C. Griffith, Trenton, Ontario
F. J. Gunston, Montréal, Québec
B. C. Harrison, Ottawa, Ontario
R. C. Hudson, Toronto, Ontario
J. L. Kingsley, Ottawa, Ontario
Allan Klarer, Oakville, Ontario
Paul Lloyd, Edmonton, Alberta
Dr. Trevor Lloyd, Montréal, Québec
Francis Lorenzen, C.A., Windsor, Ontario
Nicholas Lukach, Noranda, Québec
Moe Moss, Montréal, Québec
R. J. Owen, Ottawa, Ontario
P. E. Priestman, Toronto, Ontario
Ralph Ranson, Calgary, Alberta
J. H. Runyon, Ottawa, Ontario
Stewart W. Wellman, Ottawa, Ontario
Allan Welsh, Edmonton, Alberta



INDEX GÉNÉRAL

INDEX GÉNÉRAL

(Le numéro du tome est indiqué par un chiffre gras.)

E

F

G

H

I

M

N

O

Tome 3

d'intérêt soient établis à intervalles, sans restrictions statutaires, 279; que les taux à exiger des emprunteurs des institutions bancaires privées soient déterminés par le gouverneur en conseil, 285; que l'échelle des taux des garanties ou de l'assurance soit établie en fonction de leur coût pour le gouvernement, 285; que le ministre des Finances soit chargé de la coordination des programmes d'assistance financière au public, 288; que l'on assure plus d'indépendance à la direction de la Banque d'expansion industrielle, 292; que l'on mette fin à l'activité de l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants, 293; que l'administration des prêts pour l'amélioration des habitations passe aux Finances, 294; que le gouvernement cesse de vendre des rentes viagères, 297; que les trois régimes statutaires de pension des fonctionnaires relèvent du ministère des Finances, que l'on fasse une étude du coût des prestations actuelles et que les déficits actuariels soient amortis systématiquement, 302; que le plan de pension du service public englobe les sociétés de la Couronne, 303; que les caisses de pension des pilotes soient établies sur une base financière solide, 304; que le ministre des Finances soit autorisé, sur l'avis du premier actuaire du gouvernement, à exiger l'analyse actuarielle des programmes d'assurance dont les réserves courantes peuvent être insuffisantes, 306.

LES POSTES, que la valeur des services fournis ou reçus figure dans les comptes des Postes, 330; que le Parlement subventionne la manutention du courrier de deuxième classe, 335; que recettes et dépenses des Postes passent par une caisse renouvelable, 338; que soit débitée aux Postes une avance égale à la valeur du matériel, 338; que les Postes payent un loyer aux Travaux Publics, un intérêt sur la masse de caisse renouvelable et sur le solde du compte d'avance, que les budgets des ministères comprennent un crédit symbolique à l'égard des opérations des Postes et que les Postes présentent des rapports financiers de sa gestion, de ses opérations et de ses relations financières avec le gouvernement, 339.

SERVICES DIVERS, qu'un nombre suffisant d'examinateurs de brevets soient embauchés, 381; que les taxes de brevets soient augmentées, 381; que l'on remplisse les cadres de la Division des compagnies pour expédier les travaux, 381; que l'on étudie les services de l'Agriculture pour établir si les frais perçus sont en rapport avec les services rendus et s'il est nécessaire de rendre ces services, 386; que les taxes perçues pour les services soient rendues au public pour en recouvrer les frais, 392; que les services destinés au public soient étudiés chaque année et modifiés, 393.

Tome 4

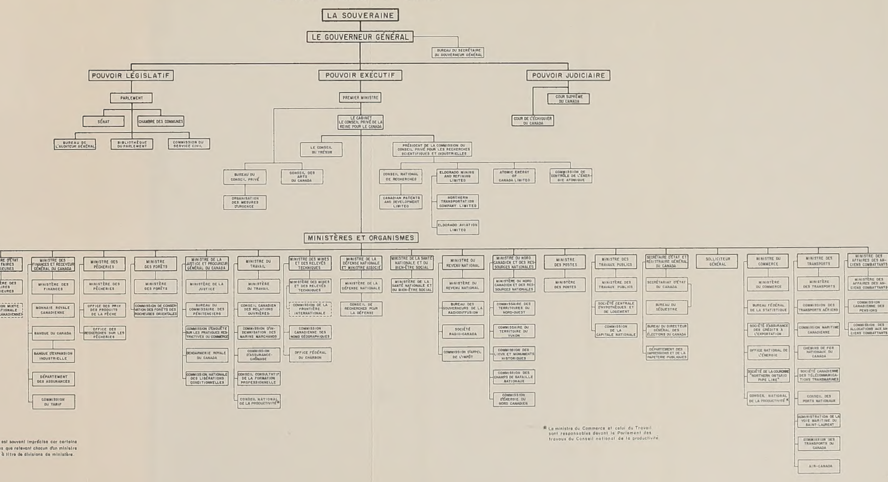
DÉFENSE NATIONALE, le président du comité des chefs d'état-major habilité à exercer le pouvoir ministériel de direction sur les forces armées, 75; le président du comité des chefs d'état-major chargé du contrôle et de l'administration d'éléments communs, 75; le président des chefs d'état-major nommé «chef des états-majors de la défense canadienne», 75; pouvoirs plus étendus au sous-ministre de la Défense nationale, 78; donner l'occasion de faire une carrière au personnel technique et administratif employé dans les forces armées, 80; multiplier les permutations entre états-majors et fonctionnaires civils, 80; besoins des forces armées en effectifs militaires et civils examinés en même temps que la revision des plafonds des trois armes, 86; étude du programme de la mise à la retraite dans les forces armées et examen de la possibilité de créer des emplois dans la fonction publique pour les militaires retraités, 87.

AFFAIRES EXTÉRIEURES, activité politique du ministère des Affaires extérieures dirigée par un sous-secrétaire d'État suppléant (politique) et services administratifs et auxiliaires par un sous-secrétaire d'État suppléant (administration), 141; intensifier la formation du service diplomatique, 141; affectation aux divisions poli-

Tome 5

S

T


LE GOUVERNEMENT DU CANADA
LA SOUVERAINE
LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL
BUREAU DU SECRÉTAIRE DU GOUVERNEUR GÉNÉRAL
POUVOIR LÉGISLATIF
POUVOIR EXÉCUTIF
POUVOIR JUDICIAIRE
PARLEMENT
SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES
BUREAU DE L'AUDITEUR GÉNÉRAL
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
COMMISSION DU SERVICE CIVIL
PREMIER MINISTRE
LE CABINET LE CONSEIL PRIVÉ DE LA REINE POUR LE CANADA
LE CONSEIL DU TRÉSOR
PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DU CONSEIL PRIVÉ POUR LES RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET INDUSTRIELLES
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ
CONSEIL DES ARTS DU CANADA
ORGANISATION DES MESURES D'URGENCE
CONSEIL NATIONAL DE RECHERCHES
CANADIAN PATENTS AND DEVELOPMENT LIMITED
ELDORADO MINING AND REFINING LIMITED
NORTHERN TRANSPORTATION COMPANY LIMITED
ELDORADO AVIATION LIMITED
ATOMIC ENERGY OF CANADA LIMITED
COMMISSION DE CONTRÔLE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE
COUR SUPRÊME DU CANADA
COUR DE L'ÉCHIQUIER DU CANADA
MINISTÈRES ET ORGANISMES
MINISTRE DE L'AGRICULTURE
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
OFFICE DE STABILISATION DES PRIX AGRICOLES
SOCIÉTÉ DU CRÉDIT AGRICOLE
COMMISSION DES GRAINS
LA COMMISSION CANADIENNE DU BLÉ
MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION
MINISTÈRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION
OFFICE NATIONAL DU FILM
GALERIE NATIONALE DU CANADA
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE
LES ARCHIVES PUBLIQUES
MINISTRE DE LA PRODUCTION DE DÉFENSE
MINISTÈRE DE LA PRODUCTION DE DÉFENSE
CANADIAN ARSENALS LIMITED
CORPORATION COMMERCIALE CANADIENNE
CORPORATION DE DISPOSITION DES BIENS DE LA COURONNE
DEFENCE CONSTRUCTION (1951) LIMITED
POLYMER CORPORATION LIMITED
SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX AFFAIRES EXTÉRIEURES
MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES
COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE (SECTION CANADIENNE)
MINISTRE DES FINANCES ET RECEVEUR GÉNÉRAL DU CANADA
MINISTÈRE DES FINANCES
MONNAIE ROYALE CANADIENNE
BANQUE DU CANADA
BANQUE D'EXPANSION INDUSTRIELLE
DÉPARTEMENT DES ASSURANCES
COMMISSION DU TARIF
MINISTRE DES PÊCHERIES
MINISTÈRE DES PÊCHERIES
OFFICE DES PRIX DES PRODUITS DE LA PÊCHE
OFFICE DES RECHERCHES SUR LES PÊCHERIES
MINISTRE DES FORÊTS
MINISTÈRE DES FORÊTS
COMMISSION DE CONSERVATION DES FORÊTS DES ROCHEUSES ORIENTALES
MINISTRE DE LA JUSTICE ET PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
MINISTÈRE DE LA JUSTICE
BUREAU DU COMMISSAIRE DES PÉNITENCIERS
COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES PRATIQUES RESTRICTIVES DU COMMERCE
GENDARMERIE ROYALE DU CANADA
COMMISSION NATIONALE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES
MINISTRE DU TRAVAIL
MINISTÈRE DU TRAVAIL
CONSEIL CANADIEN DES RELATIONS OUVRIÈRES
COMMISSION D'INDEMNISATION DES MARINS MARCHANDS
COMMISSION D'ASSURANCE-CHÔMAGE
CONSEIL CONSULTATIF DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE
CONSEIL NATIONAL DE LA PRODUCTIVITÉ *
MINISTRE DES MINES ET DES RELEVÉS TECHNIQUES
MINISTÈRE DES MINES ET DES RELEVÉS TECHNIQUES
COMMISSION DE LA FRONTIÈRE INTERNATIONALE
COMMISSION CANADIENNE DES NOMS GÉOGRAPHIQUES
OFFICE FÉDÉRAL DU CHARBON
MINISTRE DE LA DÉFENSE NATIONALE ET MINISTRE ASSOCIÉ
MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE
CONSEIL DE RECHERCHES POUR LA DÉFENSE
MINISTRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL
MINISTÈRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL
MINISTRE DU REVENU NATIONAL
MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL
BUREAU DES GOUVERNEURS DE LA RADIODIFFUSION
SOCIÉTÉ RADIO-CANADA
COMMISSION D'APPEL DE L'IMPÔT
MINISTRE DU NORD CANADIEN ET DES RESSOURCES NATIONALES
MINISTÈRE DU NORD CANADIEN ET DES RESSOURCES NATIONALES
COMMISSAIRE DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST
COMMISSAIRE DU TERRITOIRE DU YUKON
COMMISSION DES LIEUX ET MONUMENTS HISTORIQUES
COMMISSION DES CHAMPS DE BATAILLE NATIONAUX
COMMISSION D'ÉNERGIE DU NORD CANADIEN
MINISTRE DES POSTES
MINISTÈRE DES POSTES
MINISTRE DES TRAVAUX PUBLICS
MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS
SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT
COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE
SECRÉTAIRE D'ÉTAT ET RÉGISTRAIRE GÉNÉRAL DU CANADA
SECRÉTARIAT D'ÉTAT DU CANADA
BUREAU DU SÉQUESTRE
BUREAU DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU CANADA
DÉPARTEMENT DES IMPRESSIONS ET DE LA PAPETERIE PUBLIQUES
SOLLICITEUR GÉNÉRAL
MINISTRE DU COMMERCE
MINISTÈRE DU COMMERCE
BUREAU FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE
SOCIÉTÉ D'ASSURANCE DES CRÉDITS À L'EXPORTATION
OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE
SOCIÉTÉ DE LA COURONNE "NORTHERN ONTARIO PIPE LINE"
CONSEIL NATIONAL DE LA PRODUCTIVITÉ *
MINISTRE DES TRANSPORTS
MINISTÈRE DES TRANSPORTS
COMMISSION DES TRANSPORTS AÉRIENS
COMMISSION MARITIME CANADIENNE
CHEMINS DE FER NATIONAUX DU CANADA
SOCIÉTÉ CANADIENNE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS TRANSMARINES
CONSEIL DES PORTS NATIONAUX
ADMINISTRATION DE LA VOIE MARITIME DU SAINT-LAURENT
COMMISSION DES TRANSPORTS DU CANADA
AIR-CANADA
MINISTRE DES AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS
MINISTÈRE DES AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS
COMMISSION CANADIENNE DES PENSIONS
COMMISSION DES ALLOCATIONS AUX ANCIENS COMBATTANTS
La délimitation des attributions est souvent imprécise car certains organismes mi-indépendants, bien que relevant chacun d'un ministre de la Couronne, sont administrés à titre de divisions de ministère.
* Le ministre du Commerce et celui du Travail sont responsables devant le Parlement des travaux du Conseil national de la productivité.
Août 1962